



Demokratie, Föderalismus und Schweizer Armee

Impact de la culture juste sur l'apprentissage

RNS : un concept devenu incontournable

Rüstungskontrolle im Cyberraum



Impressum

stratos

Militärwissenschaftliche Zeitschrift der Schweizer Armee
Revue scientifique militaire de l'Armée suisse
Rivista scientifica militare dell'Esercito svizzero
Military Science Journal of the Swiss Armed Forces

ISSN 2673-7191

Herausgeber:

Chef der Armee
Schweizer Armee
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Redaktion:

Dr. phil. Christoph Ebnöther
lic. phil. | Christoph Brunner, EMS

Redaktionsadresse:

Redaktion stratos
Kaserne
8903 Birmensdorf

E-Mail: stratos@vtg.admin.ch
URL: www.armee.ch/stratos

Premedia:

Zentrum digitale Medien der Armee (DMA), 80.244
Gedruckt auf 100% Recyclingpapier

Redaktionsnotiz

stratos ist die militärwissenschaftliche Zeitschrift der Armee. Sie richtet sich an ein Fachpublikum und an eine interessierte Öffentlichkeit und will relevante Themen zu Armee, Verteidigung, Sicherheit und Sicherheitspolitik zur Diskussion bringen. Sie erscheint zweimal jährlich in gedruckter Form und besteht daneben als digitale Plattform, auf welcher laufend neue Beiträge publiziert werden.

Die Redaktion hat verschiedene stehende Rubriken festgelegt.

In der Rubrik **Forschung** werden wissenschaftliche Artikel und Aufsätze publiziert. Die Autoren und Autorinnen haben sich an die bekannten Standards für wissenschaftliche Publikationen zu halten. Die «Richtlinien für wissenschaftliche Beiträge» enthalten alle notwendigen

Angaben. Eingereichte Beiträge werden einem einfachen Peer-Review-Verfahren unterzogen.

In der Rubrik **Expertise** können ausgewiesene Fachpersonen, auch ohne wissenschaftlichen oder akademischen Hintergrund, Artikel einreichen. Die Redaktion stellt hohe Ansprüche an die Manuskripte wie eine adäquate Sprache und Grammatik, eine korrekte und vollständige Quellenangabe sowie eine transparente und nachvollziehbare Herleitung der Schlussfolgerungen.

In der Rubrik **Praxis** sollen Erfahrungen aus dem Berufs-, Dienstleistungs- oder Tätigkeitsalltag publiziert werden. Auch an Praxisberichte stellt die Redaktion Ansprüche. Sprache und Grammatik entsprechen den massgebenden Grundlagen der entsprechenden Sprache, Quellen werden aufgeführt und Zahlen und Fakten müssen mit eigenen Erfahrungen belegt werden können.

In der Rubrik **Forum** ist Platz für Debattenbeiträge, Diskussionen, Gegendarstellungen, Repliken und Dupliken. Hier darf die Autorenschaft eine eigene Meinung darlegen, sofern sie als solche deklariert wird. Ansprüche an Sprache, Grammatik und Aufbau der Beiträge gelten auch hier. Zudem legt die Redaktion grossen Wert auf einen anständigen Umgang in der Diskussion.

Für alle Beiträge gilt, dass die Redaktion entscheidet, ob der Artikel in der Printausgabe erscheint oder auf der digitalen Plattform.

Die Autorenschaft ist grundsätzlich offen. Der Call for Papers für die Printausgabe erscheint in der Regel mindestens sechs Monate vor der Publikation. Die genauen Vorgaben an Autoren und Autorinnen sind im Redaktionshandbuch online öffentlich abrufbar. Sie gelten für gedruckte wie auch digital publizierte Beiträge. Die Autoren und Autorinnen verantworten ihre Beiträge selbst. Das heisst, sobald die Redaktion einen Artikel zur Publikation freigibt, nimmt sie grundsätzlich keine Änderungen mehr daran vor. Die Redaktion behält sich in jedem Fall das Recht vor, eingereichte Beiträge abzulehnen, wenn sie nicht den geforderten Qualitätsstandards entsprechen, das Themengebiet von *stratos* verfehlen oder gegen die guten Sitten verstossen.

Die Redaktion

Forschung

- 4** **MARC BÜHLMANN, DIANE PORCELLANA**
Die Unterstützung der behördlichen Armeepolitik bei Abstimmungen
- 22** **FELIX LISIBACH**
Kosovo and the Changing Security Environment
- 33** **PATRIC ROHR**
The International Polarity and its Implications for Switzerland
- 41** **PETER MERTENS**
Schlüsselmoment(e) der Entstehung einer zeitgemässen schweizerischen Luftkriegskonzeption
- 55** **HERVÉ BARRAS, MATTHIEU GHIRINGHELLI**
Impact de la culture juste sur l'apprentissage chez des pilotes militaires d'hélicoptères

Expertise

- 70** **MARTIN DAHINDEN**
Können Rüstungskontrolle und Abrüstung zu einem sicheren Cyberspace beitragen?
- 77** **ANDRÉ DUVILLARD**
Le Réseau national de sécurité:
un concept devenu incontournable dans la coordination entre la Confédération et les cantons

Praxis

- 85** **INTERVIEW MIT MANUEL MICHEL**
Wie wird die Auftragserfüllung der Armee durch den Föderalismus beeinflusst?

Forum

- 95** **ALAIN BALLMER, ANDRI SCHLÄPFER**
De quoi s'agit-il?: Gedanken zur Ausbildung in der Schweizer Armee anhand eines Wiederholungskurses zu Beginn des Ukrainekriegs
- 103** **JAMES W. DAVIS**
Verteidigung der Annahmen vor Verteidigung auf Annahmen
- 110** **JOSEPH JUNG**
Guillaume Henri Dufour als General, Ingenieur, Kartograf und Politiker
- 114** **REZENSION VON DIMITRY QUELOZ**
Armée et Question jurassienne / L'ère des réformes
- 116** **REZENSION VON WALTER TROXLER**
Schweizer Waffentechniker und Strategen von Weltruf
- 118** **CHRISTOPH EBNÖTHER**
Compilatio IV

Editorial des Chefs der Armee

Geschätzte Leserin, geschätzter Leser

Auf den Strassen der Schweiz sieht man des Öfteren auch Fahrzeuge der Armee. Das Titelbild der neuen Ausgabe unserer militärwissenschaftlichen Zeitschrift *stratos* ist eine treffende Illustration des inhaltlichen Schwerpunkts des vorliegenden Heftes: Die Schweizer Armee ist ein integraler und selbstverständlicher Teil unserer Gesellschaft, unseres Landes. Die Verbindung zwischen der Bevölkerung und ihrer Armee muss in einem demokratischen Rechtsstaat gefestigt sein, weil die Legitimität der Armee auf gegenseitigem Vertrauen beruht.

Das grundsätzliche Ja der Zivilgesellschaft zu ihrer Armee ist die unabdingbare Voraussetzung und die Rechtfertigung dafür, dass sie im Extremfall auch militärische Gewalt anwenden kann, um die Einwohnerinnen und Einwohner und das Land sowie seine Infrastruktur zu schützen und damit in letzter Konsequenz seine Freiheit und seine Unabhängigkeit zu bewahren. Über welche Fähigkeiten die Armee verfügen soll, wie sie organisiert ist, mit welchen Mitteln und Ressourcen sie ausgestattet wird und wann die Armee, nach welchen Grundsätzen und unter welchen Bedingungen in einen Einsatz geht (um nur einige wesentliche Fragen zu nennen) entscheidet die Politik. Dazu sind in der Schweiz gegebenenfalls auch Entscheide von Volk und Ständen möglich. Das Abwägen der Argumente für und wider eine Vorlage und die Diskussionen darüber sind selbstverständlich Teil dieses Entscheidungsprozesses und Zeichen einer pluralistischen Gesellschaft.

Die eben kurz dargestellten Prinzipien stellen einen Teil des Rahmens und des Umfeldes dar, in dem sich die Armee bewegt. Die Beiträge in der neusten Ausgabe von *stratos* helfen uns, tiefere Einblicke in diese und in andere Aspekte zu gewinnen.

In einem engen Sinn politologisch ist der Artikel von *Marc Bühlmann* und *Diane Porcellana* (Universität Bern). Er analysiert die armeetpolitischen Vorlagen zwischen 1980 und 2022 und geht der Frage nach, weshalb die Unter-

stützung der behördlichen Armeevorlagen in Volksabstimmungen über einen langen Zeitraum gesehen so gross ist wie in anderen Politikfeldern kaum jemals. Lassen Sie sich von den spannenden Resultaten der Studie überraschen!

André Duveillard zeigt in einem Rückblick die Entwicklung und die Leistungen des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS) auf. Dieser hat inzwischen eine entscheidende Stellung in der Sicherheitsarchitektur eingenommen. Bekanntlich ist diese ja föderal aufgebaut. Aus dem Interview mit *Manuel Michel* geht hervor, wie der kooperative Föderalismus in der Schweiz die Aufgaben der Armee beeinflusst. Die beiden erwähnten Artikel geben einen erhellenden Einblick auf einen Teil der nationalen politischen Ebene.

Felix Lisibach untersucht in seinem Artikel die Situation im Kosovo und leitet aus seiner Sicht Empfehlungen für die Schweiz ab. *Patric Rohr* stellt die Dynamik der internationalen Machtverteilung seit 1991 dar – und welche Effekte die internationale Polarität auf unser Land haben könnte. Zwei Artikel mit internationaler Ausrichtung in der Fragestellung, aber mit Schlussfolgerungen für die Schweiz.

Der Text von *Martin Dahinden* zeigt die Möglichkeiten und Grenzen für Rüstungskontrolle und Abrüstung im Cyberspace auf, ein Thema, das bis anhin noch kaum im Fokus stand. Die Entwicklungen in allen Bereichen machen deutlich, dass es auch aus militärischer Sicht lohnend ist, dieser Problemstellung gebührende Aufmerksamkeit zu schenken.

Peter Mertens nimmt ein historisches Thema auf: Er zeichnet aufgrund bisher noch nicht ausgewerteter Quellen aus dem Bundesarchiv die Entwicklung der Luftkriegskonzeption der Schweiz in den 1970er Jahren nach. Ein Thema, das nicht nur von luftdoktrinärem Interesse ist und bisherige Annahmen in Frage stellt, sondern auch einen Einblick in die damaligen armeetpolitischen Dis-



kussionen gibt – mit Erkenntnisgewinn.

Hervé Barras und Matthieu «Ghiri» Ghiringhelli befassen sich in ihrer Studie mit der Lernkultur von Piloten und Pilotinnen und zeigen, dass sich diese auch auf andere Kompetenzbereiche übertragen lässt, wie z. B. Kommunikation und Führung. Ebenfalls ein lohnenswerter Text.

Joseph Jung bringt uns Guillaume Henri Dufour näher, der im Sonderbundskrieg vor 175 Jahren eine bedeutende Rolle einnahm und die Entwicklung der Schweiz mitprägte. Dufour kann mit seiner Haltung noch heute ein Vorbild für uns sein.

Im Forumsteil schliesslich stehen zwei Artikel zur Debatte. Es sind zum einen die Erfahrungen eines ehemaligen Kommandanten einer Infanteriekompanie und seines Stellvertreters (*Alain Ballmer* und *Andri Schläpfer*) und zum anderen die kritische Beurteilung der beiden Grundlagenberichte Luft und Boden von *James W. Davis* (Universität St. Gallen). Beide Texte zeichnen sich durch eine konstruktive Grundhaltung aus.

Nicht nur für die beiden letzten Artikel gilt, dass Sie als Leserin und Leser nicht in allen Punkten einverstanden sein müssen mit den Ansichten und Meinungen, die hier präsentiert werden. Manche Stellen fordern den Widerspruch auch heraus. Nehmen Sie den Ball auf und beteiligen Sie sich an der Diskussion. Denn genau das macht eine Demokratie aus: Kritisches Mitdenken und das Streiten um eine gute Lösung für eine Herausforderung, die dann zuletzt von einer Mehrheit befürwortet werden kann.

Auf jeden Fall ist es mir ein Anliegen, auch dieses Mal allen Autorinnen und Autoren für ihre wertvollen Beiträge zu danken.

Gerne möchte ich an dieser Stelle noch einen weiteren Punkt einbringen, der zu den Beziehungen zwischen Gesellschaft und Armee gehört – und dem man ein eigenes Heft widmen könnte: das Milizprinzip trägt zur politischen Kultur und zum inneren Zusammenhalt der Schweiz bei. Die Armee hat dabei eine eigentliche Integrations- und Klammerfunktion. Der Student leistet Dienst zusammen mit dem Elektromechaniker und der kaufmännischen Angestellten. In einer Zwangsgemeinschaft, für eine gemeinsame, übergeordnete Sache. Dieses Milizsystem hat einen enormen Wert. Denn es ermöglicht, das individuelle Potenzial sowie das zivile Know-how der Bürgerinnen und Bürger in Uniform zugunsten der Sicherheit von uns allen einzusetzen.

Die Vielfalt der Kulturen und der Bevölkerung macht uns als Gesellschaft leistungsfähiger und stärker. Das gilt auch für die Armee: Dank Vielfalt sind wir schneller – besser – anders. Dieser Vielfalt sowie den föderalistischen Strukturen der Schweiz trägt auch die Organisation der Armee gebührend Rechnung. Die vier Territorialdivisionen sind die regionalen militärischen Bindeglieder zu den Kantonen, die mit ihren politischen und gesellschaftlichen Gepflogenheiten vertraut sind und dementsprechend zu agieren wissen.

Korpskommandant Thomas Süssli
Chef der Armee

Forschung

Die Unterstützung der behördlichen Armeepolitik bei Abstimmungen



MARC BÜHLMANN, DIANE PORCELLANA,
Année Politique Suisse, Universität Bern

Résumé

Entre 1980 et 2022, 364 objets ont été soumis au vote, dont 19 (environ 5%) concernaient l'armée. En comparaison avec d'autres domaines politiques, le soutien des citoyens à la politique officielle concernant l'armée est élevé: au cours des 42 dernières années, le résultat des votations n'a pas été conforme à la recommandation de vote du Parlement et du Conseil fédéral que pour trois des 19 objets. Au cours de la période de notre analyse, le degré de soutien – mesuré par la concordance entre la part des voix et la recommandation de vote des autorités – n'a été plus élevé que dans un seul des 13 domaines thématiques, à savoir la politique de formation et de recherche.

Comment expliquer ce soutien important? Dans cet article, nous nous penchons sur cette question en analysant les objets concernant la politique militaire des quatre dernières décennies. Nous poursuivons l'étude de Bühlmann et al. (2006) et décrivons des déterminants individuels et spécifiques vu comme conditions du succès de la politique officielle de l'armée. Il en ressort une polarisation constante entre les partis de gauche, qui rejettent la politique officielle, et les partis de droite: le soutien politique des partis bourgeois se montre comme déterminant central pour expliquer le succès de la politique officielle de l'armée. Toutefois, le contenu des objets soumis au vote analysés diffère parfois tellement les uns des autres qu'il est difficile d'identifier d'autres variables explicatifs pertinents.

DOI: 10.48593/dva9-4a07

Schlüsselbegriffe Armeepolitik; Abstimmungsforschung; politische Unterstützung; Links-Rechts-Polarisierung; Direkte Demokratie

Keywords army politics; voting research; political support; left-right-polarisation; direct democracy

Abstract

Zwischen 1980 und 2022 wurde über 364 eidgenössische Vorlagen abgestimmt, von denen 19 Vorlagen (rund 5%) die Armeepolitik betrafen. Im Vergleich zu anderen Politikfeldern ist die stimmbürgerliche Unterstützung der behördlichen Armeepolitik hoch: In den letzten 42 Jahren entsprach das Abstimmungsergebnis lediglich bei drei von 19 Vorlagen nicht der Stimmempfehlung von Parlament und Bundesrat; der mittlere Unterstützungsgrad – gemessen an der Übereinstimmung des Stimmenanteils mit der Stimmempfehlung der Behörden – war in diesem Zeitraum lediglich in einem von 13 Themenfeldern, nämlich der Bildungs- und Forschungspolitik, noch höher.

Wie lässt sich diese grosse Unterstützung erklären? In diesem Beitrag wird dieser Frage mit einer Analyse zu den armeepolitischen Vorlagen der letzten vier Jahrzehnte nachgegangen. Wir führen darin die Untersuchung von Bühlmann et al. (2006) fort und beschreiben vorlagenspezifische und individuelle Determinanten als Bedingungen für den behördlichen Abstimmungserfolg in der Armeepolitik. Es zeigt sich eine konstante Polarisierung zwischen linken, ablehnenden und rechten, befürwortenden Parteien, wobei die politische Unterstützung der bürgerlichen Parteien die zentrale Determinante für die Erklärung des Erfolgs behördlicher Armeepolitik darstellt. Allerdings unterscheiden sich die Vorlagen inhaltlich teilweise so stark voneinander, dass es schwierig ist, weitere aussagekräftige Erklärungsmuster zu identifizieren.



PROF. DR. MARC BÜHLMANN hat Politikwissenschaft und Philosophie studiert und zu politischem Verhalten promoviert. Er ist seit 2011 Direktor von *Année Politique Suisse* und assoziierter Professor am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern. Seine Forschungs- und Lehrexpertise liegt in den Bereichen Schweizer Politik, direkte Demokratie, Demokratietheorie, politisches Verhalten und vergleichende Politik.

E-Mail: marc.buehlmann@unibe.ch



DIANE PORCELLANA, M.A., arbeitete mehrere Jahre als wissenschaftliche Mitarbeiterin, zuständig für den Bereich Landesverteidigung, bei *Année Politique Suisse* am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Ihr Hauptforschungsgebiet: parlamentarische Kommissionen.

Vorlage	Datum der Abstimmung	Rechtsform	Behördenempfehlung	Ergebnis	Ja-Stimmenanteil (in%)	Unterstützungsgrad
Zivildienstinitiative	26.02.1984	VI	Nein	Nein	36.2	63.8
Rüstungsreferendumsinitiative	05.04.1987	VI	Nein	Nein	40.6	59.4
Rothenthurminitiative	06.12.1987	VI	Nein	Ja	57.8	42.2
Armeeabschaffungsinitiative	26.11.1989	VI	Nein	Nein	35.6	64.4
Militärstrafgesetz (Entkriminalisierung)	02.06.1991	fR	Ja	Ja	55.7	55.7
Einführung Zivildienst	17.05.1992	oR	Ja	Ja	82.5	82.5
Waffenplatzinitiative	06.06.1993	VI	Nein	Nein	44.7	55.3
VI gegen neue Kampfflugzeuge	06.06.1993	VI	Nein	Nein	42.8	57.2
Militärische Ausrüstung	10.03.1996	oR	Ja	Nein	43.7	43.7
Aufhebung Pulverregal	08.06.1997	oR	Ja	Ja	82.2	82.2
Umverteilungsinitiative	26.11.2000	VI	Nein	Nein	37.6	62.4
Armeeabschaffungsinitiative II	02.12.2001	VI	Nein	Nein	21.9	78.1
VI freiwilliger Friedensdienst	02.12.2001	VI	Nein	Nein	23.2	76.8
Armee XXI	18.05.2003	fR	Ja	Ja	76.0	76.0
Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz	18.05.2003	fR	Ja	Ja	80.6	80.6
Kampfjetlärm in Tourismusgebieten	24.02.2008	VI	Nein	Nein	31.9	68.1
Initiative Aufhebung Wehrpflicht	22.09.2013	VI	Nein	Nein	26.8	73.2
Gripenfonds	18.05.2014	fR	Ja	Nein	46.6	46.6
Beschaffung neue Kampfflugzeuge	27.09.2020	fR	Ja	Ja	50.1	50.1

Tabelle 1: Abstimmungsvorlagen zur Armeepolitik zwischen 1980 und 2022. | **hervorgehoben:** Abstimmungsentscheid entspricht nicht der Behördenempfehlung | **VI:** Volksinitiative | **fR:** fakultatives Referendum | **oR:** obligatorisches Referendum. | **Unterstützungsgrad:** Prozentanteil der Stimmenden, die der Behördenempfehlung folgten (vgl. Abschnitt 2). | **Quelle:** *Swissvotes* (2022a).

Einleitung¹

Das direktdemokratische Element des politischen Systems der Schweiz erlaubt eine unmittelbare Einschätzung darüber, ob das Parlament als Repräsentativorgan in wichtigen Fragen tatsächlich die Mehrheitsmeinung der Bevölkerung vertritt (Gerber 1996; Matsusaka 2010). Abstimmungsentscheide können in diesem Sinne als unmittelbarer Gradmesser für die Unterstützung parlamentarischer Politik durch die Bürgerinnen und Bürger interpretiert werden. Eine durch ein fakultatives Referendum bekämpfte Gesetzesvorlage, die an der Urne gutgeheissen wird, oder eine von Regierung und Parlament zur Ablehnung empfohlene Volksinitiative, die an der Urne effektiv abgelehnt wird, können in diesem Sinne als Unterstützung des politischen Kurses der Behörden betrachtet werden (Bühlmann 2022; Vatter 2014).

Auch wenn Abstimmungsentscheide letztlich mittels eines Jas oder eines Neins binär gefällt werden, spielt die Stärke der Unterstützung eine Rolle. Ein knappes Nein bei einem fakultativen Referendum bedeutet, dass diese Vorlage wohl mit moderaten Anpassungen doch noch mehrheitsfähig gemacht werden kann. Eine knapp angenommene Volksinitiative mahnt bei

der konkreten Umsetzung zur Zurückhaltung. Die Bedeutung des Unterstützungsgrades zeigt sich in der konsensorientierten Politik der Schweiz gar bei abgelehnten Volksinitiativen. Je höher der Ja-Stimmenanteil einer abgelehnten Volksinitiative ist, desto grösser wird trotz eines Neins an der Urne der Reformdruck im entsprechenden Politikfeld. Das Beispiel der ersten «Armeeabschaffungsinitiative» von 1989 zeigt, dass je nach Ausgangslage, selbst Ja-Anteile unter 40 Prozent zu umfassenden Reformen führen können (Bühlmann et al. 2006: 46; Felber 2022).

In diesem Beitrag interessieren wir uns für diesen Unterstützungsgrad bei armeepolitischen Vorlagen. Wie gross ist die Unterstützung für die offizielle Armeepolitik in den letzten 42 Jahren im Vergleich zu anderen politischen Themenfeldern, und wie verändert sie sich über die Zeit (Abschnitt 2)? Und von welchen Faktoren hängt die Unterstützung für die Armeepolitik an der Urne ab (Abschnitt 3)?

Grundlage zur Beantwortung dieser Fragen bilden 19 Abstimmungsvorlagen, die wir gestützt auf *Swissvotes* (2022a) der Armeepolitik zuordnen. Leitend für

die Auswahl war – neben der thematischen Zuordnung bei Swissvotes (2022a, b) und in Anbetracht der Idee der Unterstützung der Armeepolitik – die Frage, ob bei einer Vorlage die Rolle der Armee während der Abstimmungskampagne explizit diskutiert wurde und/oder ob sich die grundsätzliche Einstellung zur Armee bei den jeweiligen Abstimmungsnachbefragungen als wichtiges Motiv erwies.² Eine ausführliche Beschreibung aller Vorlagen findet sich bei Swissvotes (2022a) und für die Vorlagen zwischen 1980 und 2003 auch bei Bühlmann et al. (2006).

Die Untersuchung der Abstimmungsergebnisse ist von dreifachem Interesse: Erstens ist sie von politischer Relevanz. Für Regierung und Parlament, aber auch für armeekritische Kreise ist es wichtig, aus einer langfristig angelegten Analyse zu erfahren, welche Aspekte einer Abstimmungsvorlage potenziell mehr Unterstützung generieren und welche eher auf Ablehnung stossen. Zweitens fördert eine Analyse von Abstimmungen eines spezifischen Themenfeldes über eine längere Periode das wissenschaftliche Verständnis für das Funktionieren direktdemokratischer Prozesse im Allgemeinen (Schaub und Bühlmann 2022). Die aktuelle Debatte um die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge, aber auch der von Russland geführte Angriffskrieg in der Ukraine vermögen drittens die aktuelle Bedeutung des Themas Armeepolitik zu demonstrieren. Mit Hilfe der Schlussfolgerungen (Abschnitt 4) können Vermutungen angestellt werden, wie sich der Unterstützungsgrad der Armeepolitik in Zukunft entwickeln könnte.

Die Unterstützung für die behördliche Armeepolitik

Wie kann die Unterstützung für die Armeepolitik gemessen werden? Wie hoch ist die Unterstützung im Vergleich zu anderen Politikfeldern und wie entwickelt sie sich über die Zeit? In diesem Abschnitt schlagen wir mit dem *Unterstützungsgrad* ein Mass vor, das sich aufgrund des Stimmverhaltens bei armeepolitischen Urnenabstimmungen bestimmen lässt (Abschnitt 2.1), und zeigen, dass die so gemessene Unterstützung im Vergleich zu anderen Themenfeldern hoch ist (Abschnitt 2.2). Eine Analyse über die Zeit zeigt einen leicht sinkenden Unterstützungsgrad (Abschnitt 2.3).

Der Unterstützungsgrad

Um die Unterstützung der Armeepolitik an der Urne zu messen, gehen wir analog zu vergleichbaren Untersuchungen (Bühlmann et al. 2006; Bühlmann 2018; Vatter et al. 2000) vor: Der *Unterstützungsgrad* sei der Anteil Abstimmender in Prozent, deren Stimmentscheid der Empfehlung der Behörden (Bundesrat und Parlamentsmehrheit) folgt.³ Empfehlen die Behörden also beispielsweise einen Bundesbeschluss, gegen den das fakultative Referendum ergriffen wurde, zur Annahme, entspricht ein Ja-Anteil von 40 Prozent an der Urne einem Unterstützungsgrad von 40.0. Empfehlen die Behörden eine Volksinitiative zur Ablehnung, so entspricht ein Ja-Anteil von 40 Prozent an der Urne einem Unterstützungsgrad von 60.0.

Der Unterstützungsgrad bewegt sich theoretisch zwischen 0 und 100, wobei 0 überhaupt keine Unterstützung bedeuten würde (keine einzige Stimme entspricht der Parole von Bundesrat und Parlament) und 100 vollkommene Unterstützung bedeuten würde (alle Stimmenden entscheiden sich entsprechend der Parole der Behörden). Solche Extremfälle kommen freilich in der Geschichte der modernen Schweiz nicht vor. Werden alle Abstimmungsvorlagen seit 1848 betrachtet, liegen die Extremwerte des Unterstützungsgrads bei 15.5 (erfolgreiches Referendum gegen den Bundesbeschluss über den Einbau von Luftschutzräumen 1952) und 97.3 (abgelehnte Initiative zur Getreideversorgung 1929) (Swissvotes 2022a). Im hier vorliegenden Sample mit den 19 im Abschnitt 1 präsentierten Armeestimmungen zwischen 1980 und 2022 liefern die Rothenthurminitiative (42.2) und das obligatorische Referendum zur Aufhebung des Pulverregals (82.2) die Extremwerte.

Der Unterstützungsgrad im Vergleich mit anderen Politikfeldern

Für den Vergleich mit anderen Politikfeldern stützen wir uns auf die thematische Zuordnung von Swissvotes (2022a, b). Swissvotes (2022b) unterscheidet 12 Themenfelder. Die Armeepolitik ist bei Swissvotes ein Unterbereich der «Sicherheitspolitik». Wir vergleichen die von uns ausgewählten 19 armeepolitischen Vorlagen deshalb mit den 11 anderen Themenfeldern sowie den 8 Vorlagen, die der Oberkategorie Sicherheitspolitik, aber nicht der Unterkategorie «Armeepolitik» zugeordnet wurden. Aus Tabelle 2 wird ersichtlich, dass die Unterstützung für die Armeepolitik überdurchschnittlich hoch ist. Nur in der Si-

Themenfeld	Anzahl Vorlagen	Resultat entsprechend Empfehlung der Behörden: Anzahl (Anteil in %)	Mittlerer Unterstützungsgrad	Anzahl VI (Anteil in %)	Mittlerer Unterstützungsgrad (nur Volksinitiativen)
Bildung / Forschung	15	14 (93%)	69.0	8 (53%)	70.9
Armeepolitik	19	16 (84%)	64.1	11 (58%)	63.7
Sicherheit	8	8 (100%)	63.4	2 (25%)	66.4
Finanzen	31	26 (84%)	63.4	7 (23%)	69.0
Staatsordnung	47	34 (72%)	61.7	16 (34%)	64.3
Sozialpolitik	93	76 (82%)	61.4	40 (43%)	65.4
Verkehr / Infrastruktur	36	32 (89%)	61.0	14 (39%)	65.8
Kultur / Religion / Medien	13	8 (62%)	59.5	4 (31%)	69.1
Wirtschaft	24	18 (75%)	59.0	13 (54%)	61.7
Aussenpolitik	20	20 (80%)	59.0	8 (40%)	67.2
Umwelt / Lebensraum	24	20 (83%)	58.8	16 (67%)	61.1
Landwirtschaft	19	12 (63%)	58.7	6 (32%)	59.5
Energie	15	10 (67%)	56.7	9 (60%)	59.1
Total	364	290 (80%)	61.2	154 (42%)	64.5

Tabelle 2: Demokratische Legitimierung der Armeepolitik im Vergleich – Unterstützungsgrad pro Themenfeld (1980–2022).

Quelle: Swissovot (2022a); eigene Berechnungen; Themenfelder geordnet nach mittlerem Unterstützungsgrad.

cherheits- (100%), der Bildungs- (93%) und der Verkehrspolitik (89%) ist der Anteil Vorlagen, die entsprechend der Empfehlung der Behörden ausfielen, höher als in der Armeepolitik (84%), und einzig in der Bildungspolitik (69.0) zeigt sich ein höherer durchschnittlicher Unterstützungsgrad als in der Armeepolitik (64.1). Mit anderen Worten: Im Vergleich mit anderen Politik-inhalten wurde die behördliche Armeepolitik in den letzten 42 Jahren an der Urne überdurchschnittlich stark unterstützt.

«Im Vergleich mit anderen Politik-inhalten wurde die behördliche Armeepolitik in den letzten 42 Jahren an der Urne überdurchschnittlich stark unterstützt.»

Es könnte vermutet werden, dass die vergleichsweise hohe Unterstützung für die offizielle Armeepolitik auf den hohen Anteil an Volksinitiativen zurückzuführen sei. Volksbegehren stossen in der Regel an der Abstimmungsurne auf grössere Skepsis (Vatter 2014: 351 f.), was mit einem höheren Unterstützungsgrad einhergehen müsste.⁴ In der Tat zeigt Tabelle 2, dass der Anteil an Volksinitiativen im Politikfeld «Armeepolitik» mit 58 Prozent überdurchschnittlich hoch ist. Wird lediglich der Unterstützungsgrad all dieser Volksbegehren betrachtet (letzte Spalte in Tabelle 2), so zeigt sich bei

der Armeepolitik allerdings eine unterdurchschnittliche Unterstützung, also eine vergleichsweise stärkere Sympathie für armeepolitische Volksinitiativen. Es kann also nicht behauptet werden, dass der hohe Unterstützungsgrad der Armeepolitik auf die zahlreichen Volksinitiativen zurückzuführen ist.⁵

Entwicklung über die Zeit

Wird der Unterstützungsgrad aller abgestimmten Vorlagen eines Jahres gemittelt, so ergeben sich einige interessante Beobachtungen (Abbildung 1). In den letzten 42 Jahren zeigen sich zwar einige Ausschläge nach oben und nach unten, im Trend bleibt die direktdemokratische Unterstützung für die eidgenössische Politik aber erstaunlich stabil. Insbesondere lässt sich kein Trend zu einer zunehmenden Desavouierung der Behördenpolitik ausmachen (vgl. dazu auch Bühlmann 2018).

Der leicht negative Trend in der Unterstützung der Armeepolitik muss aufgrund der geringen Fallzahl jedoch mit Vorsicht interpretiert werden. Zwar könnte aufgrund der Trendlinie vermutet werden, dass die Schweizer Stimmbevölkerung gegenüber der behördlichen Armeepolitik mit den Jahren kritischer wird, dies würde aber ausser Acht lassen, dass der negative Trend wohl vor allem auch den letzten beiden eher knapp ausgefallenen Abstimmungen zur Kampfflugzeugbeschaffung, also einer ganz spezifischen Thematik, ge-

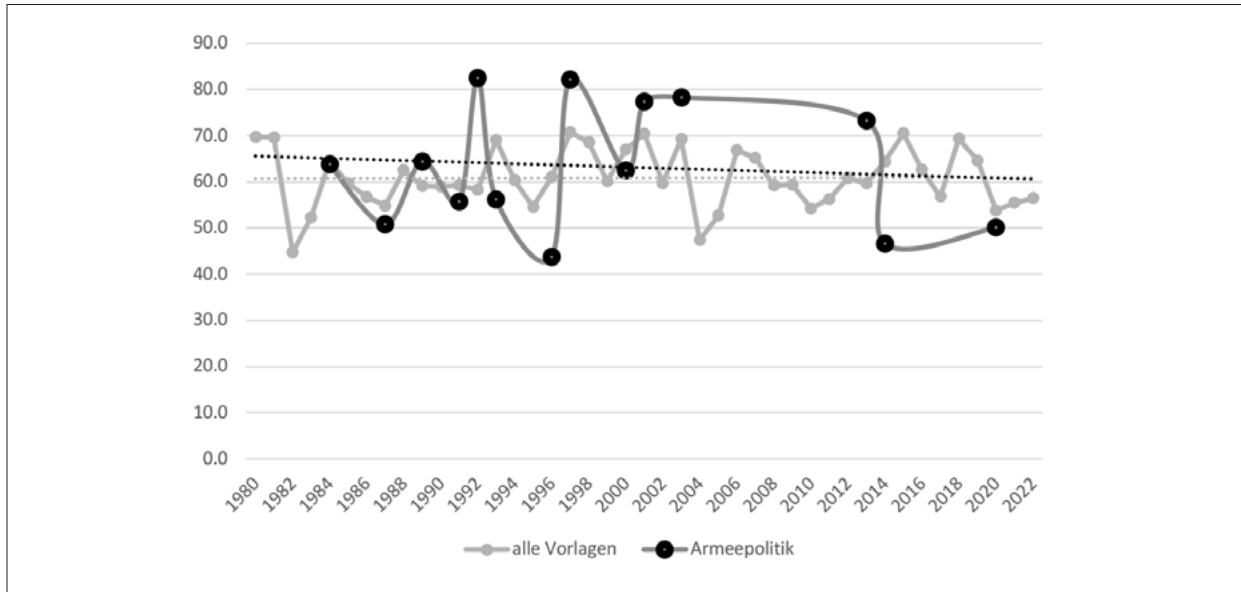


Abbildung 1: Mittlerer Unterstützungsgrad pro Jahr (alle Vorlagen) im Vergleich mit den Unterstützungsgraden für die 19 armeepolitischen Vorlagen. | **Alle Vorlagen:** Mittel aus den Unterstützungsgraden aller Vorlagen im gleichen Jahr | **Armeepolitik:** Unterstützungsgrad der einzelnen Vorlagen bzw. bei mehreren Vorlagen pro Jahr Mittel dieser Vorlagen | **gestrichelte Linien:** linearer Trend | **Quelle:** Swisvotes (2022a), eigene Berechnungen.

schuldet ist. Wird der Trend nämlich ohne die letzten beiden Vorlagen berechnet, zeigt sich eine positive Entwicklung (ansteigende Trendlinie).

Determinanten der demokratischen Legitimierung der Armeepolitik

Wie lässt sich die vergleichsweise hohe Unterstützung für die behördliche Armeepolitik bei Urnenabstimmungen in der untersuchten Periode erklären? Welche Muster lassen sich erkennen bzw. welche Determinanten lassen sich finden, mit denen die Unterschiede in der Unterstützung für die untersuchten 19 Armeevorlagen erklärt werden können? Um diese Frage zu erörtern, stützen wir uns auf Bühlmann et al. (2006) und betrachten in quantitativen Analysen individuelle, parteipolitische und kontextuelle Erklärungsgrößen. In einer qualitativen Analyse untersuchen wir ausgewählte Vorlagen zur Armeepolitik sodann näher.

Individualanalyse

Der an der Urne gemessene Unterstützungsgrad ist ein aggregiertes Mass und verdeckt damit individuelle Einstellungen. Mit Hilfe der VOX- bzw. VOTO-Abstimmungsnachbefragungen, die seit 1977 durchgeführt werden, lässt sich genauer abschätzen, welche individuellen Merkmale mit einer

höheren Wahrscheinlichkeit einer Unterstützung der behördlichen Armeepolitik einhergehen. In Tabelle 3 werden die in der Abstimmungsforschung gängigen Individualmerkmale (Milic et al. 2014) entsprechend ihrer Erklärungskraft bei den jeweiligen Vorlagen aufgeführt.

Stark verallgemeinernd kann festgestellt werden, dass die behördliche Armeepolitik mit grösserer Wahrscheinlichkeit von Personen unterstützt wird, die in der Deutschschweiz und nicht in einer Stadt wohnen, sich im politischen Spektrum eher auf der rechtsbürgerlichen Seite verorten und der Regierung hohes Vertrauen entgegenbringen. Darüber hinaus steigt die Wahrscheinlichkeit der Unterstützung für die Armeepolitik mit zunehmendem Alter und sinkt tendenziell mit zunehmendem Bildungsgrad. Frauen begegnen der Armeepolitik zudem eher mit grösserer Skepsis als Männer.

Freilich lässt sich dieses generelle Muster nicht bei allen Vorlagen finden. So zeigt sich zum Beispiel, dass jüngere Personen und Stimmberechtigte mit höherem Bildungsabschluss die Einführung des Zivildienstes (1992) stärker unterstützten als ältere und weniger gebildete Personen. Dass hier die Skepsis gegenüber der in den Jahrzehnten zuvor stets gescheiterten Idee bei der eher konservativeren Bevölkerung noch verankert war, zeigt auch der im Sample einzigartige negative Zusammenhang mit der Links-Rechts-Einschätzung: Für einmal opponierten damals rechtsbürgerlich

Vorlage	Alter (zunehmend)	Geschlecht (Frau)	Sprachregion (deutsch)	Wohnregion (Stadt)	Bildung (hoch)	Konfession (katholisch)	Links-Rechts- Positionierung	Regierungs- vertrauen (hoch)
Zivildienstinitiative	+	-	+	-	-			+
Rüstungsreferendumsinitiative	+	-	+	-			+	
Rothenthurminitiative	+	-						+
Armeeabschaffungsinitiative	+		+	-	-	+	+	+
Militärstrafgesetz (Entkriminalisierung)			+			+	+	+
Einführung Zivildienst	-		+		+		-	
Waffenplatzinitiative	+			-			+	
VI gegen neue Kampfflugzeuge	+			-			+	
Militärische Ausrüstung	u		+				u	+
Aufhebung Pulverregal					+		u	+
Umverteilungsinitiative	+		+				+	
Armeeabschaffungsinitiative II	+				-	-	+	
VI freiwilliger ziviler Friedensdienst	+		+		-	-	n	
Armee XXI								+
Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz								+
Kampfjetlärm in Tourismusgebieten					u		+	
Initiative Aufhebung Wehrpflicht	+			-	-		+	
Gripenfonds	+	-		-	-		+	
Beschaffung neue Kampfflugzeuge	u	-			-		+	

Tabelle 3: Determinanten eines individuellen Stimmenscheids zugunsten der behördlichen Armeepolitik.

hervorgehoben: Abstimmungsentscheid entspricht nicht der Behördenempfehlung | + positiv signifikanter Zusammenhang mit individueller Zustimmung zu behördlicher Armeepolitik (gemäss VOX/VOTO) | - negativer Zusammenhang | u/n: signifikanter kurvilinearer Zusammenhang | **leere Zelle:** nicht signifikant oder nicht erhoben | **Quellen:** VOX- und VOTO-Abstimmungsnachbefragungen (vgl. Anhang 1).

Lesebeispiel zur Zivildienstinitiative: Hier unterstützten ältere Personen die Behördenpolitik stärker als junge Personen; Männer mehr als Frauen; Stimmberechtigte in der Deutschschweiz und auf dem Land eher als in der lateinischen Schweiz und in der Stadt; und Personen mit hohem Regierungsvertrauen eher als Personen mit geringem Vertrauen in den Bundesrat. Die Konfession spielte keine Rolle; die Links-Rechts-Einschätzung wurde bei dieser Vorlage nicht erhoben bzw. zeigte sich als nicht signifikant.

eingestellte Stimmberechtigte gegen die behördliche Armeepolitik – dennoch wurde die Vorlage letztlich angenommen.

Auffällig ist zudem, dass der Links-Rechts-Gegensatz bei der angenommenen Rothenthurminitiative scheinbar keine Rolle spielte.⁶ Wie nachfolgend gezeigt wird, schafften es die Initiantinnen und Initianten, auch rechtsbürgerliche Stimmberechtigte davon zu überzeugen, dass es bei der Initiative nicht um die Verhinderung eines Waffenplatzprojektes, sondern primär um den Schutz von Mooren gehe (Menzi 2010a).

Das stark abweichende Muster bei der Vorlage zur Zuständigkeit im Bereich der persönlichen militärischen Ausrüstung zeigt ebenfalls, dass die eingangs beschriebenen individuellen Charakteristika zur Erklärung der Unterstützung der Armeepolitik nur eine Verallgemeinerung sind, von der es einige Ausnahmen gibt. Interessant ist aber, dass sich insbesondere das Alter und die politische Positionierung und in geringerem Umfang auch die Bildung mehrheitlich erklärungskräftig zeigen.

Analyse der Parteipolitik

Die grosse Bedeutung der Links-Rechts-Skala legt nahe, dass parteipolitische

Einstellungen für die Erklärung der Unterstützung behördlicher Armeepolitik eine wichtige Rolle spielen. Abstimmungsentscheide hängen nicht zuletzt davon ab, von welchen Parteien eine Vorlage unterstützt wird und ob es den Parteien gelingt, ihre Anhänger-schaft für ihre Position zu gewinnen. Mit Blick auf die Erklärungskraft der individuellen Positionierung (vgl. Tabelle 3) scheint es sich bei der Armeepolitik um ein Politikfeld zu handeln, in welchem in den letzten 42 Jahren relativ konstant auf einem klassischen Links-Rechts-Gegensatz politisiert wird.

Dies legt auch die Untersuchung der Parteiparolen zu den armeepolitischen Vorlagen nahe. In Tabelle 4 zeigt sich der parteipolitische Links-Rechts-Gegensatz deutlich. Die FDP⁷ und die SVP trafen in allen 19 Fällen die gleichen Stimmempfehlungen wie die Behörden; die CVP⁸ wich einzig bei der Frage nach der Zuständigkeit im Bereich der persönlichen militärischen Ausrüstung ab, weil sie sich selbst als historische Verteidigerin des Föderalismus sieht (Bühlmann 2022b) und sich aus diesem Grund letztlich erfolgreich dafür aussprach, dass die entsprechende Zuständigkeit bei den Kantonen verbleibt. Die linke Seite, vertreten durch die SP und die Grünen, zeigte sich in 15 der 19 Fälle oppositionell. Insgesamt kam es lediglich in drei Fällen zu einer Einigkeit aller vier Regierungsparteien bei ihren Abstimmungsempfehlungen (Einführung Zivildienst 1992; Aufhebung Pulverregal 1997; Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz 2003) – bezeichnenderweise unterstanden zwei dieser drei Vorlagen einem obligatorischen Referendum und es erzielten alle drei einen Unterstützungsgrad von über 80 (vgl. Tabelle 1 oben).⁹

Die zunehmende Bedeutung und Stärke von Nichtregierungsparteien macht es möglich, dass der für die Armeepolitik typische Graben zwischen der SP und den drei bürgerlichen Regierungsparteien aufgebrochen werden kann. Die Grüne Partei unterstützte stets die linke Seite, aber interessant ist in diesem Zusammenhang die GLP, deren behördenabweichende Parole bei der Abstimmung über den Gripenfonds (2014) wohl mitentscheidend für dessen knappe Ablehnung an der Urne war (Strasser 2019; Bürgisser et al. 2019). Hier gelang es der linken Seite zum ersten und bisher einzigen Mal in der Armeepolitik, eine Koalition mit Teilen der so genannten «neuen» Mitte zu schmieden. Dass die Sympathisantinnen und Sympathisanten der GLP Kampfflugzeugbeschaffungen skeptisch

«Mit Blick auf die Erklärungskraft der individuellen Positionierung scheint es sich bei der Armeepolitik um ein Politikfeld zu handeln, in welchem in den letzten 42 Jahren relativ konstant auf einem klassischen Links-Rechts-Gegensatz politisiert wird.»

gegenüberzustehen scheinen, zeigte sich erneut bei der Abstimmung 2020 zur Beschaffung neuer Kampffjets: Hier weist die GLP die niedrigste Parolentreue im Beobachtungszeitraum auf. Nur gerade 40% folgten ihrer Partei, die im Gegensatz zum Gripenfonds ein Ja zur Flugzeugbeschaffung empfohlen hatte (Milic et al. 2020).

Wie wichtig die Mobilisierung der Parteianhängerschaft für den Abstimmungsausgang ist, zeigt sich etwa auch bei der so genannten Rothenthurminitiative. Zwar empfahlen die drei bürgerlichen Parteien hier allesamt ein Nein, aber nur bei der SVP folgte eine knappe Mehrheit der Sympathisantinnen und Sympathisanten dieser Empfehlung. Umweltschutzgründe scheinen grosse Teile des bürgerlichen Lagers hier zu einem Ja bewegt zu haben (Bühlmann et al. 2006: 41; Menzi 2010a).

Im langjährigen Durchschnitt zeigt sich eine vergleichsweise hohe mittlere Parolentreue.¹⁰ Dies dürfte auch damit zu tun haben, dass im Allgemeinen vor allem dann mit «hoher Gefolgschaftstreue» gerechnet werden kann, wenn «sich die bürgerlichen Regierungsparteien in einer Frage einig» sind (Milic et al. 2014: 342). Bei der SP hingegen – so Milic et al. (2014) weiter – weicht ein vergleichsweise hoher Anteil der Sympathisantinnen und Sympathisanten mit ihrem Stimmentscheid von der Parole ihrer Partei ab, wenn die drei bürgerlichen Regierungsparteien bei einem Thema geschlossen gegen die Sozialdemokraten sind.

Wichtig sind aber auch parteiunabhängige Stimmberechtigte. Dies zeigt sich deutlich bei den drei Vorlagen, deren Abstimmungsausgang nicht mit der Empfehlung von Parlament und Bundesrat übereinstimmten. Die Mehrheit der parteiunabhängigen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stimmte hier gegen die offizielle Armeepolitik. Die Überzeugung einer Mehrheit von Stimmberechtigten ohne Parteiaffinität scheint also eine notwendige Bedingung für den Erfolg behördlicher Armeepolitik zu sein.

Vorlage	CVP		FDP		SP		SVP		GP		GLP		kP
	P	PT	P	PT	P	PT	P	PT	P	PT	P	PT	
Zivildienstinitiative	=	79	=	87	×	67	=	88	×	90			58
Rüstungsreferendumsinitiative	=	75	=	84	×	66	=	90	×	66			55
Rothenthurminitiative	=	42	=	49	×	90	=	52	×	89			28
Armeeabschaffungsinitiative	=	85	=	92	×	63*	=	92	×	78*			62
MStG Entkriminalisierung	=	80	=	64	×	59	=	79	×	57			64
Einführung Zivildienst	=	79	=	85	=	94	=	71	=	100			90
Waffenplatzinitiative	=	70	=	85	×	78	=	87	×	96			51
VI gegen neue Kampfflugzeuge	=	73	=	83	×	81	=	84	×	96			51
Militärische Ausrüstung	×	66	=	54	=	53	=	50	=				41
Aufhebung Pulverregal	=	93	=	83	=	92	=	95	=				81
Umverteilungsinitiative	=	91	=	85	×	75	=	83	×				68
Armeeabschaffungsinitiative II	=	90	=	93	×	54	=	93*	×				76
VI freiwilliger ziviler Friedensdienst	=	91	=	92	×	57	=	93	×				83
Armee XXI	=	91	=	87	×	77	=	64*	×				74
Bevölkerungs- + Zivilschutzgesetz	=	93	=	88	=	81	=	71	=				78
Kampfjetlärm in Tourismusgebieten	=	81	=	84	×	48	=	83	×	71	=		62
Initiative Aufhebung Wehrpflicht	=	89	=	86	×	53	=	90	×	74	=	61	74
Gripenfonds	=	72	=	63	×	85	=	81	×	95	×	77	50
Beschaffung neue Kampfflugzeuge	=	62	=	75	×	79	=	78	×	88	=	40	54
Behördenkonform / Schnitt PT (%)	94	79	100	80	21	71	100	80	21	83	75	59	63

Tabelle 4: Parteipolitische Unterstützung der Armeepolitik bei Abstimmungen.

hervorgehoben: Abstimmungsentscheid entspricht nicht der Behördenempfehlung | **P:** Parolenfassung: = Partei ergreift Parole entsprechend der Behördenempfehlung (Unterstützung der Armeepolitik) | **X:** Partei ergreift andere Parole als Behördenempfehlung (Bekämpfung der Armeepolitik) | **Quelle:** *Swissvotes (2022a)*. | **PT:** Parolentreue: Anteil Befragte mit Sympathie zu entsprechender Partei, die der Parole ihrer Partei folgen. |

kP: ohne Parteiensympathie: Anteil der Befragten, die die Armeepolitik unterstützen und keine Parteibindung angeben | **Quellen:** *VOX- und VOTO-Abstimmungsbefragungen (vgl. Anhang 1)*.

Lesebeispiel: Bei der Zivildienstinitiative unterstützte die CVP die Armeepolitik des Bundes und gab die gleiche Abstimmungsempfehlung ab (Nein); 79% aller Befragten mit Sympathie mit der CVP stimmten entsprechend der Parole ihrer Partei (Nein).

* Die SP und die Grünen beschlossen für die Armeeabschaffungsinitiative (1989) und für die Armee XXI (2003) Stimmfreigabe; die SP auch für die zweite Armeeabschaffungsinitiative (2001). Als PT wurde in diesen Fällen der Anteil Sympathisierender bestimmt, die mit Ja abstimmten.

Analyse der Vorlagenmerkmale und kontextueller Grössen

Neben individuellen und parteipolitischen Erklärungsgrössen zeigen sich bei Bühlmann et al. (2006) auch Charakteristika der Vorlagen selber sowie jene Faktoren erklärungskräftig, die den Kontext im Sinne einer allgemeinen Stimmung gegenüber der Armee messen. In der vorliegenden Untersuchung stützen wir uns erneut auf die Befunde von Bühlmann et al. (2006) und analysieren die Erklärungskraft der Mobilisierung und der parlamentarischen Unterstützung für den Untersuchungszeitraum und die hier ausgewählten Armeevorlagen. Wir argumentieren, dass eine hohe Abstimmungsbe teiligung in der Regel mit einer Mobilisierung eher oppositioneller Kräfte einhergeht und entsprechend einen geringeren Unterstützungsgrad nach sich zieht

(vgl. dazu auch Flick Witzig und Vatter 2022; Milic et al. 2014: 395 ff.; Mottier 1993).¹¹ Darüber hinaus stellen wir – auch gestützt auf die Befunde zur Parolentreue im vorherigen Abschnitt – die These auf, dass die politische Unterstützung auch die Unterstützung an der Urne befördert: Je grösser die kumulierte Wählerstärke der Parteien ist, die die offizielle Armeepolitik mit ihrer Parole unterstützen, desto höher dürfte die Zustimmung der behördlichen Empfehlung an der Urne sein (Vatter et al. 2000).¹²

Bei Urnenentscheidungen spielen nicht nur vorlagenspezifische Determinanten eine Rolle, sondern auch die allgemeine Stimmung in der Bevölkerung. Bei ar meepolitischen Vorlagen wird nicht selten ein finanzpolitisches Argument bemüht: Gegnerinnen und Geg-

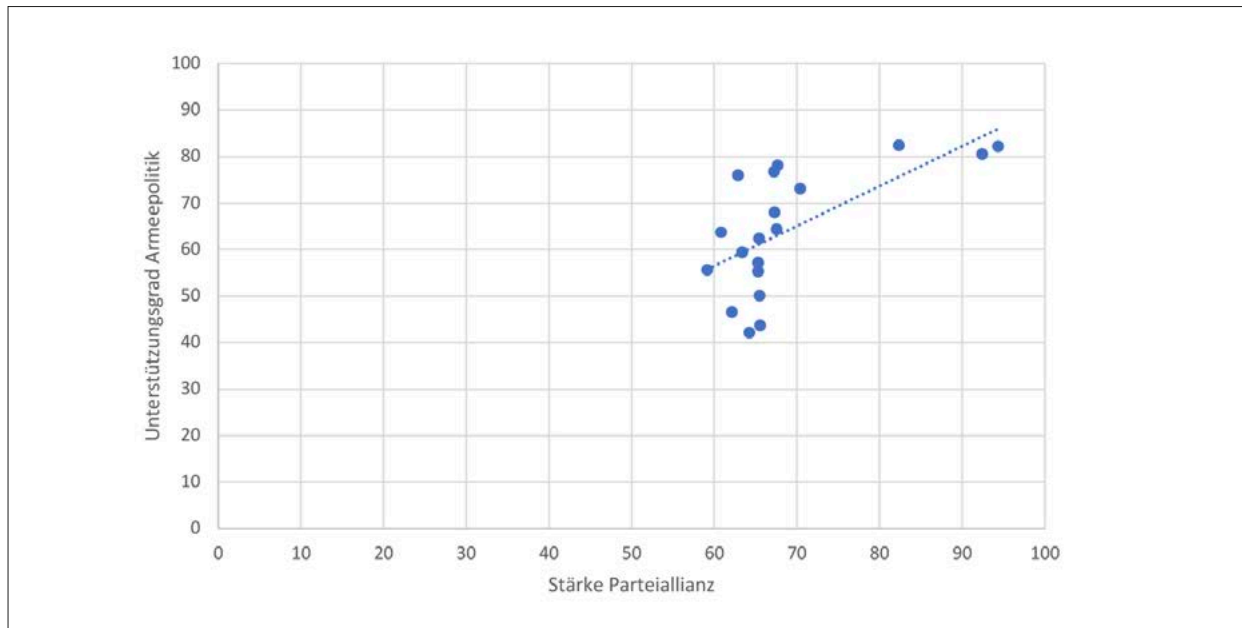


Abbildung 2: Der Zusammenhang zwischen Unterstützungsgrad und Wählerstärke der unterstützenden Parteiallianz.

Quelle: Swisssvotes 2022a; eigene Berechnungen.

ner einer behördlichen Armeevorlage kritisieren diese wegen der zu hohen Kosten, welche die Armee verursache. Die Armeeausgaben im Jahr einer Abstimmung könnten entsprechend einen Einfluss auf den Unterstützungsgrad haben (vgl. dazu auch Bühlmann et al. 2006: 139).¹³

Ähnlich kann vermutet werden, dass die gesellschaftliche Stimmung gegenüber der Notwendigkeit einer Armee in der Schweiz einen Abstimmungsentscheid beeinflusst. Hier argumentieren wir ebenfalls gestützt auf Bühlmann et al. (2006: 139), dass es die Veränderung der Stimmung im Vergleich zum Jahr vor einer Abstimmung ist, die den Unterstützungsgrad erklären sollte: Nimmt die Ansicht, dass es eine Armee in der Schweiz braucht, ab, so dürfte sich dies negativ auf den Unterstützungsgrad auswirken.¹⁴

Unsere Analysen¹⁵ zeigen das gleiche Resultat, das bereits Bühlmann et al. (2006) in ihrer Analyse aller sicherheits- und militärpolitischen Vorlagen zwischen 1980 und 2005 gefunden haben. Erklärungskräftig ist einzig der politische Unterstützungsgrad: Je stärker die Parteienallianz ist, die eine Vorlage unterstützt, desto grösser ist auch der Unterstützungsgrad an der Urne. Zumindest in der Tendenz lässt sich der Unterstützungsgrad auch mit der Stimmung in der Bevölkerung erklären. Hat diese im Vergleich zum Vorjahr einer Abstimmung zugenommen, ist die Unterstützung für die behördliche Armeepolitik an der Urne grösser.¹⁶ Die Stimmbeteiligung, aber auch die Armeeausgaben zei-

gen keinen Zusammenhang mit dem Unterstützungsgrad.

Wie sich bereits bei den vorhergehenden Analysen gezeigt hat, unterscheiden sich die einzelnen armeepolitischen Vorlagen inhaltlich teilweise sehr stark. Plakatativ gesagt: In einer Abstimmung, in der es um die Zuständigkeit im Bereich der persönlichen militärischen Ausrüstung geht, werden andere Werthaltungen mobilisiert, als wenn es um die Abschaffung der Armee geht. In einer abschliessenden qualitativen Analyse werden deshalb die Hauptmotive der einzelnen Vorlagen betrachtet. In Anlehnung an Bühlmann et al. (2006) werden die in den Abstimmungsnachbefragungen erwähnten Hauptmotive der individuellen Abstimmungsentscheidungen betrachtet und die einzelnen Vorlagen auf dieser Basis zentralen Konflikten zugeordnet (vgl. dazu auch Bolliger 2007).

Es fällt auf, dass die Schwächung oder die Abschaffung der Armee – ausser in zwei Fällen – stets zu den Motiven für die Abstimmungsentscheidung gehört. Diese Motive sind dabei sowohl für Gegnerinnen und Gegner als auch für Befürworter und Befürworterinnen der Behördenpolitik wichtig. Vor allem mittels Initiativen wird versucht, die Armee in ihrem Handlungsspielraum einzuschränken oder eben gar ganz abzuschaffen. Auf der anderen Seite dient das Heraufbeschwören der Gefahr einer Schwächung der Armee als zentrales Argument für die Unterstützung der Behördenposition. Tabelle 5 lässt den Schluss zu, dass Letzteres ziemlich erfolgreich ist: Wenn glaubhaft ge-

macht werden kann, dass ein Nichtbefolgen der Behördenempfehlung zu einer Schwächung der Armee oder zur in Abstimmungskämpfen oft bemühten «Ar-

Vorlage	Hauptmotiv	Nebenthema
Zivildienstinitiative	Zivildienst	Schwächung Armee
Rüstungsreferendumsinitiative	Mitsprache	Schwächung Armee
Rothenthurminitiative	Umwelt	Schwächung Armee
Armeeabschaffungsinitiative	Abschaffung Armee	Kosten
Militärstrafgesetz (Entkriminalisierung)	Zivildienst	Schwächung Armee
Einführung Zivildienst	Zivildienst	Schwächung Armee
Waffenplatzinitiative	Umwelt	Schwächung Armee
VI gegen neue Kampf- flugzeuge	Kosten	Schwächung Armee
Militärische Ausrüstung	Wirtschafts- politik	Unzufriedenheit mit Armee
Aufhebung Pulverregal	Wirtschafts- politik	
Umverteilungsinitiative	Kosten	Schwächung Armee
Armeeabschaffungs- initiative II	Abschaffung Armee	Kosten
VI freiwilliger ziviler Friedensdienst	Friedenspolitik	Abschaffung Armee
Armee XXI	Reformen	Schwächung Armee
Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz	Reformen	Schwächung Armee
Kampfjetlärm in Tourismusgebieten	Umwelt	Schwächung Armee
Initiative Aufhebung Wehrpflicht	Abschaffung Armee	Kosten
Gripenfonds	Kosten	Schwächung Armee
Beschaffung neue Kampfflugzeuge	Kosten	Schwächung Armee

Tabelle 5: Zentrale Motivmuster bei den 19 armeepolitischen Vorlagen.
hervorgehoben: Abstimmungsentscheid entspricht nicht der Behördenempfehlung | **Quellen:** VOX- und VOTO-Abstimmungsnachbefragungen (vgl. Anhang 1).

meeabschaffung in Raten»¹⁷ führe, ist in der Regel die offizielle Armeepolitik an der Urne erfolgreich. Allerdings gibt es zwei interessante Ausnahmen von dieser Regel: die Annahme der Rothenthurminitiative und die Ablehnung des Gripenfonds.

Bei der Rothenthurminitiative zeigt sich ein Phänomen, das bei Bühlmann et al. (2006) unter dem Stichwort «Kombination von Konfliktthemen» beschrieben wird (vgl. auch Linder und Mueller 2017; Vatter et al. 2000: 45).

Bei Abstimmungen geht es in der Regel um einen Hauptkonflikt, der das Elektorat in zwei Teile spaltet (Figur 1). Gelingt es, die Diskussionen mit einem Nebenthema (in Abbildung 3 bei Figuren 2 bis 4 mit einer horizontalen Linie dargestellt) zu erweitern, so kann dies dazu führen, dass sich die Mehrheiten verändern. Gelingt es etwa den Befürworterinnen und Befürwortern der offiziellen Armeepolitik die eigentlichen Gegnerinnen und Gegner von einem Nebenthema zu überzeugen, so wächst das Lager der Befürworterseite an, wenn die grundsätzlichen Gegnerinnen und Gegner stärkere Präferenzen hinsichtlich Nebenthema haben (Figur 3). Gelingt es hingegen umgekehrt, dem Gegnerlager in der Debatte ein Konfliktthema einzubringen, das potenzielle Befürworterinnen und Befürworter der behördlichen Armeepolitik überzeugt, so können sich die Mehrheitsverhältnisse drehen, was zu einer Verringerung des Befürworterlagers führt (Figur 4) oder aber gar zu einer entscheidenden Vergrößerung des Lagers der Gegnerinnen und Gegner (Figur 2).

Die Rothenthurminitiative entspricht der Logik der Figur 2: Den Initiantinnen und Initianten gelang es damals, das Lager der grundsätzlich nicht armeekritischen Bürgerinnen und Bürger mit einer Nebenthemalinie zu spalten. Indem sie glaubhaft machen konnten, dass es bei der Rothenthurminitiative vor allem auch um ein Umweltschutzanliegen gehe, konnten sie zahlreiche zusätzliche Befürworterinnen und Befürworter ihres Begehrens auch aus dem nicht-armeekritischen eher bürgerlichen Lager gewinnen (Menzi 2010a). Wie oben bereits diskutiert, zeigt sich deshalb bei dieser Vorlage auch die geringste Parolentreue bei CVP, FDP und SVP.

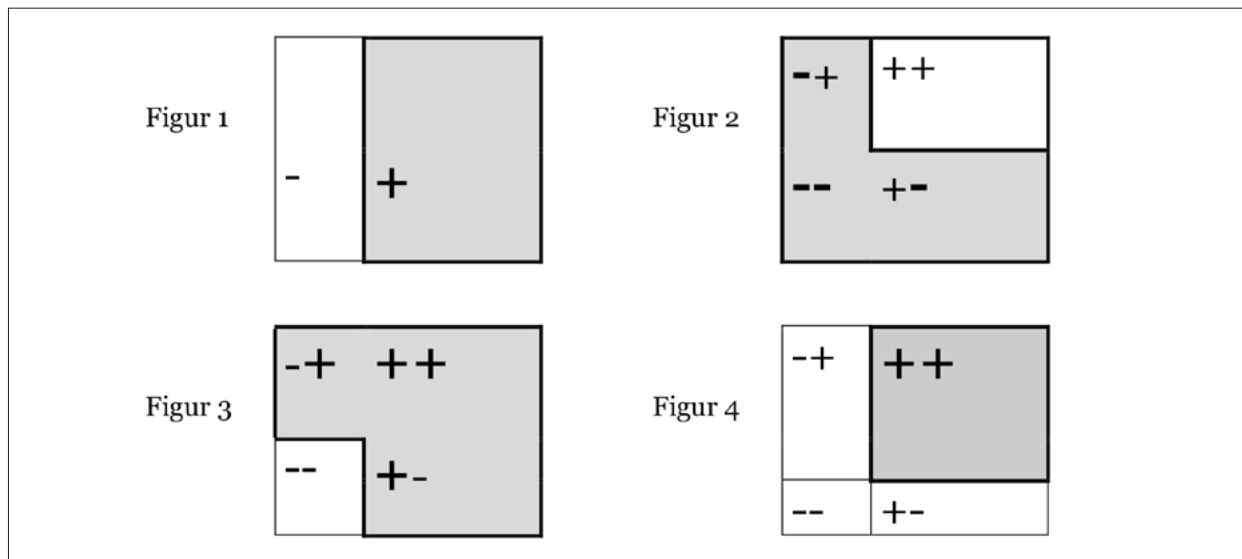


Abbildung 3: Kombinationen von Konfliktthemen bei Abstimmungen.

+ = Lager, das behördliche Politik unterstützt | – Lager, das behördliche Politik ablehnt. | **Vertikale Linie:** Hauptsächliches Konfliktthema, das Unterstützende und Opposition teilt. | **Horizontale Linie:** Nebenkönfliktthema, das einzelne Lager spaltet. | **Grau unterlegt:** an der Urne obsiegendes Lager. | **Quelle:** Bühlmann et al. 2006: 112.

Auch im Falle der Abstimmung zum Gripenfonds vermochte das Argument der Schwächung der Armee nicht ausreichend zu überzeugen. Hier waren es die Kosten und die Diskussion um den gewählten Flugzeugtyp, aber wohl auch die erstmalige und bisher einzige Koalition zwischen einer linken und einer bürgerlichen Partei, die den Vorlagengegnern und -gegnern zum Sieg verhalfen und das grundsätzlich armeerfreundliche bürgerliche Lager spalteten. Die Opposition durch die GLP dürfte für das knappe Nein gegen den Gripenfonds mitentscheidend gewesen sein (Strasser 2019).

Dass Motive über die Jahre an Bedeutung verlieren oder gewinnen können, zeigt die Geschichte des Zivildienstes. Das Motiv der potenziellen Schwächung der Armee war noch 1984 mitentscheidend für die Ablehnung der Zivildienstinitiative (Menzi 2010b).¹⁸ Acht Jahre später hatte der Wind aber gedreht. 1992 stiess die Einführung eines Zivildienstes kaum mehr auf Widerstand. Auch wenn die Gegnerschaft noch immer mit der Gefahr der Schwächung der Armee argumentierte, zog dieses Motiv kaum noch (Menzi 2010c).

Diese eher qualitative Betrachtung einzelner Vorlagen aufgrund der zentralen Motive zeigt auch, dass es

«Diese eher qualitative Betrachtung einzelner Vorlagen aufgrund der zentralen Motive zeigt auch, dass es nicht einfach ist, Muster hinsichtlich der Unterstützung der Armeepolitik zu finden – zu unterschiedlich sind teilweise die spezifischen Anliegen und Konfliktmuster der einzelnen Vorlagen.»

nicht einfach ist, Muster hinsichtlich der Unterstützung der Armeepolitik zu finden – zu unterschiedlich sind teilweise die spezifischen Anliegen und Konfliktmuster der einzelnen Vorlagen. Dies zeigt sich auch an der dritten Vorlage, bei der an der Urne entgegen der behördlichen Empfehlung entschieden wurde, nämlich der Zuständigkeit für die militärische

Ausrüstung. Zwar wurde hier eine latente Unzufriedenheit mit der Armee im Allgemeinen als Motiv für eine Ablehnung angebracht, die behördentreue Seite warnte aber nicht vor einer Schwächung der Armee. Vielmehr opponierte die damalige CVP erfolgreich gegen eine Zentralisierung der Zuständigkeit (Menzi 2010d). Hier zeigt sich also vor allem die Bedeutung der Parteiempfehlungen und weniger jene der Motive.

Diskussion

Die behördliche Armeepolitik wird im Vergleich zu anderen Politikfeldern an der Abstimmungsurne stark unterstützt. Lediglich die Bildungs- und Forschungspolitik genießt bei Abstimmungen eine noch höhere Legitimation. Die Analysen in diesem Beitrag bieten für diesen Befund mindestens drei Interpretationen.

Erstens zeigt sich im Politikfeld der Armeepolitik ein im Vergleich zu anderen Politikfeldern überaus konstanter Links-Rechts-Gegensatz. Dieser lässt sich sowohl bei den Analysen der Stimmenden als auch bei der Betrachtung der Parteiparolen und bei der Unterstützung durch die Parteien finden. Sich eher links positionierende Stimmberechtigte sowie die SP und die Grünen (GP) finden sich – mit wenigen Ausnahmen – einem geschlossenen Bürgerblock gegenüber. Ausnahmen bilden die nicht umstrittenen Vorlagen, bei denen es zu grossen Koalitionen aller Regierungsparteien kommt, die Abstimmung über die Zuständigkeit der militärischen Ausrüstung, bei der die CVP als Oppositionspartei fungiert, sowie die Abstimmung über den Gripenfonds, bei der es zu einer Koalition zwischen den beiden linken Parteien (SP, GP) und einer bürgerlichen Partei (GLP) kommt. In anderen Politikfeldern – etwa in der Sozial-, aber auch in der Umwelt-, Energie- oder Infrastrukturpolitik ist es in den letzten Jahrzehnten wesentlich häufiger zu einem Aufbrechen des klassischen Gegensatzes zwischen linken und bürgerlichen Kräften gekommen (Bühlmann 2018). Die Frage ist, ob die Armeepolitik in den nächsten Jahren eine ähnliche Entwicklung durchmachen und es zu weiteren blockübergreifenden Koalitionen kommen könnte oder ob die bürgerlichen Parteien ihre Phalanx bewahren.

Zweitens reicht die Unterstützung des bürgerlichen Lagers in aller Regel, um der Armeepolitik des Bundesrats auch an der Urne zum Erfolg zu verhelfen. Die politische Unterstützung – auch gemessen anhand der Parolentreue oder der summierten Wählerstärke der einzelnen Parteien – erweist sich als die hauptsächliche Determinante für das Abschneiden der Armeepolitik an der Urne. Eine genauere Betrachtung der Ausnahmen zeigt, dass Opposition gegen die offizielle Armeepolitik lediglich dann erfolgreich ist, wenn es den armeekritischen Kreisen gelingt, mit einem zusätzlichen Konfliktthema auch grundsätzliche Armeebefürworterinnen und -befürworter zu einer kritischen Haltung zu einer Vorlage zu bewegen (Beispiel Rothenthurninitiative). Auch bei künftigen armeekritischen Vorlagen dürfte es mitentscheidend sein, ob ablehnende Kräfte mit alternativen Motiven überzeugen können, die das Motiv einer Schwächung der Armee, das vom Bürgerblock in aller Regel erfolgreich bemüht wird, in den Hintergrund zu rücken vermögen (Beispiel Gripenfonds).

«Auch bei künftigen armeekritischen Vorlagen dürfte es mitentscheidend sein, ob ablehnende Kräfte mit alternativen Motiven überzeugen können, die das Motiv einer Schwächung der Armee, das vom Bürgerblock in aller Regel erfolgreich bemüht wird, in den Hintergrund zu rücken vermögen.»

Drittens legen die einzelnen Analysen nahe, dass es zwar durchaus Muster gibt, mit denen sich die Unterstützung der Armeepolitik an der Urne erklären lässt, dass aber die einzelnen Vorlagen mit ihren teilweise sehr spezifischen Inhalten dennoch jeweils separat betrachtet werden müssen. Dabei scheint die armeepolitische Grosswetterlage – hier gemessen mit Hilfe der Armeeaussgaben oder der Stimmung in der Bevölkerung – zumindest bisher nicht von grosser Bedeutung gewesen zu sein. Ob der Krieg in der Ukraine daran etwas ändern und Einfluss auf das Abstimmungsverhalten haben wird, lässt sich noch kaum abschätzen. Immerhin scheint der Krieg eine unmittelbare Auswirkung auf die Bereitschaft der bürgerlichen Parteien für eine Anhebung des Armeebudgets¹⁹, aber auch auf die Stimmung in der Bevölkerung zu haben. Szvircsev Tresch et al. (2022b: 41) beobachten einen «signifikanten Anstieg» in der abgefragten Einschätzung der Notwendigkeit der Armee. Auch wenn sich die Bedeutung dieser Variable in unserer Analyse nur bedingt bestätigen liess, könnte sie in naher Zukunft eine Rolle für die Unterstützung der Armeepolitik an der Urne spielen. ♦

Endnoten

¹ Wir bedanken uns herzlich bei Anja Heidelberger und Hans-Peter Schaub, beim Chefredaktor von *stratos* sowie einem anonymen Reviewer für wertvolle Hinweise und Verbesserungsvorschläge auf eine frühere Version dieses Beitrags.

² Swissvotes (2022a, b) schlägt eine thematische Einteilung aller Abstimmungsvorlagen seit 1848 vor. Unter dem Stichwort «Armeepolitik» werden bei Swissvotes drei Vorlagen aufgeführt, die nicht in diese Untersuchung miteinbezogen werden. Es handelt sich dabei um die beiden Militärgesetzrevisionen zur Ausbildungszusammenarbeit und zur Bewaffnung bei Auslandeinsätzen (beide 2001), bei denen es eher um Aussen- und nicht um Armeepolitik ging. So bekämpften etwa die SVP und die AUNS die Vorlagen mit dem Argument, es drohe ein Ende der Neutralität und eine Annäherung an die Nato (Menzi 2010e). Ebenfalls nicht als armeepolitische Vorlage betrachten wir bei unserer Untersuchung entgegen der Codierung bei Swissvotes die «Kriegsgeschäfte-Initiative». Ziel dieses Begehrens waren Einschränkungen der Finanzierung der Kriegsmaterialproduktion, Argumente für oder gegen die Armee wurden hier aber nicht vorgebracht (Strasser 2022). In unsere Untersuchung fliesst hingegen eine Vorlage mit ein, die bei Swissvotes nicht als armeepolitische Vorlage codiert wurde, bei der es während der Abstimmungskampagne aber sehr wohl um armeepolitische Fragen ging, nämlich die Volksinitiative gegen Kampfjetlärm in Tourismusgebieten (bei Swissvotes 2022a unter Umweltschutz codiert). Die Initiative wurde von den Gegnern als «Frontalangriff auf die Luftwaffe» bezeichnet (Schweizer 2019: 3) und das Argument der grundsätzlichen Unterstützung bzw. der grundsätzlichen Kritik der Armee zeigte sich bei der Nachanalyse als grundlegend für den Stimmenscheid (Hirter und Linder 2008). Bühlmann et al. (2006) schliessen in ihre Analyse zur Sicherheitspolitik die

Volksinitiative für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr (1997) und das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen (UNO-Blauhelm-Vorlage, 1994) mit ein (beide werden von Siwssvotes 2022a als «Aussenpolitik» codiert). Wir schliessen die beiden Vorlagen aus unserer Analyse aus, weil es bei beiden nicht um genuin armeepolitische Anliegen geht bzw. diese in der Abstimmungskampagne nicht sichtbar werden: Menzi (2010f) beschreibt die Kampagne zur Initiative für ein Verbot zur Kriegsmaterialausfuhr als Auseinandersetzung um Arbeitsplätze und laut Menzi (2010g) ging es in der Abstimmungskampagne bei der Blauhelm-Vorlage um die Behauptung, Schweizer Blauhelmtuppen seien ein Schritt in die UNO und die Idee stünde im Widerspruch zur Neutralität. Die Befürworter sahen in der Vorlage hingegen eine «zeitgemässe Form der Guten Dienste». Die Ablehnung der Vorlage wurde von der Nachabstimmungsbefragung denn insbesondere mit Skepsis gegenüber einer Öffnung der Schweiz erklärt. Argumente für oder gegen die Armee spielten hingegen keine Rolle (Wernli et al. 1994). Eine alternative Auswahl an Vorlagen – z. B. inklusive der Blauhelm-Vorlage und/oder der beiden Militärgesetzesrevisionen – ändert an den im Abschnitt 3 diskutierten Resultaten nichts. In beiden Fällen sinkt der mittlere Unterstützungsgrad bei der Armeepolitik leicht und das Themenfeld fällt hinter die Finanz- und die Sicherheitspolitik von Rang 2 auf Rang 4 zurück (vgl. Tabelle 2); der Unterstützungsgrad bleibt aber deutlich überdurchschnittlich.

3 Bei fünf der total 364 untersuchten Abstimmungsvorlagen zwischen 1980 und 2022 stimmte die Empfehlung des Bundesrates nicht mit der Empfehlung des Parlaments überein: Beim Arbeitsgesetz (1.12.1996) verzichtete der Bundesrat auf eine Abstimmungsempfehlung; das Parlament empfahl ein Ja; bei vier Initiativen (Bausparen, 11.3.2012 und 17.6.2012; Abzockerinitiative 3.3.2013; Pädophileninitiative 18.5.2014) konnte sich die Bundesversammlung nicht auf eine Parole einigen und der Bundesrat empfahl ein Nein. Wir kodieren diese fünf Fälle jeweils entsprechend der vorhandenen Parole (Ja, Nein, Nein, Nein, Nein).

4 In der Tat wurden im Untersuchungszeitraum von 154 abgestimmten Initiativen lediglich 18 angenommen (12%). Dies ist ein geringer Wert, wenn die Annahmequote der mit fakultativen Referenden bekämpften Bundesbeschlüsse (70%) bzw. der obligatorischen Referenden (79%) betrachtet wird (Swissvotes 2022a, eigene Berechnungen; vgl. dazu auch Bühlmann 2018).

5 Hier nicht präsentierte Analysen zeigen darüber hinaus, dass der Unterschied im Unterstützungsgrad der Armeepolitik zwischen Volksinitiativen und fakultativen bzw. obligatorischen Referenden statistisch nicht signifikant ist. Die Rechtsform einer Vorlage scheint im Politikfeld «Armee-politik» die Unterstützung der Behördenpolitik also nicht zu beeinflussen.

6 Er zeigte sich bei der VOX-Nachbefragung als nicht signifikant (vgl. dazu auch Bühlmann et al. 2006).

7 2009 entstand durch einen Zusammenschluss aus FDP und LPS die Partei FDP.Die Liberalen. Wir wählen aufgrund des gewählten Zeitraums (1980 bis 2022) in diesem Beitrag die Abkürzung FDP.

8 2021 schlossen sich die CVP und die BDP zur neuen Partei «Mitte» zusammen. Wir wählen aufgrund des gewählten Zeitraums (1980 bis 2022) in diesem Beitrag die Abkürzung CVP.

9 In anderen Politikfeldern ist es in den vergangenen Jahren eher zu einer Abnahme von «grossen Koalitionen» aller vier Regierungsparteien und zu einer Zunahme wechselnder Koalitionen (also nicht lediglich Links gegen Bürgerlich) gekommen (Bühlmann et al. 2019).

10 In einer Analyse von 106 Vorlagen aus allen Politikfeldern zwischen 2000 und 2011 kommen Milic et al. (2014: 341) auf eine mittlere Parolentreue bei der CVP von 69%, bei der FDP von 72%, bei der SP von 71% und bei der SVP von 72%.

11 Wir messen die Mobilisierung ex-post mit der Stimmbeteiligung (Quelle: Swissvotes 2022a).

12 Der kumulierte Wähleranteil aller Parteien, welche eine Parole entsprechend der Empfehlung der Behörden gefasst haben, findet sich bei Swissvotes (2022a).

13 Wir wählen die Militärausgaben in Prozent des BIP im Jahr der Abstimmung als Indikator (Quelle: Weltbank 2022). Gegen diese Variable können Vorbehalte angebracht werden. Einerseits entwickeln sich die Ausgaben (gemessen am BIP) im Untersuchungszeitraum ziemlich linear nach unten, was statistische Probleme nach sich zieht. Andererseits müssten für das Kostenargument streng genommen die geschätzten Kosten eines Projektes, über das abgestimmt wird, herangezogen werden. Allenfalls könnten auch die Militärausgaben im Verhältnis zu den Ausgaben in anderen Themenbereichen eine Rolle spielen. Wir stützen uns hier auf Bühlmann et al. 2006.

14 Wir stützen uns auf die Daten von Szvircsev Tresch et al. (2022a) und berechnen jeweils die Veränderung zum Vorjahr einer Abstimmung. In hier nicht diskutierten Zusatzberechnungen haben wir auch das Niveau der Stimmung im Jahr der Abstimmung gemessen. Diese Determinante zeigt

sich allerdings als nicht erklärungskräftig. Wir argumentieren gestützt auf Bühlmann et al. (2006), dass die Veränderung besser misst, ob sich die Stimmung im Vorfeld einer Abstimmung eher verbessert oder verschlechtert hat.

15 Multivariate quantitativ-statistische Analysen mit lediglich 19 Fällen sind nicht zuverlässig. Wir behelfen uns deshalb mit einem mehrstufigen Verfahren und testen die Zusammenhänge aller unabhängigen Variablen mit dem Unterstützungsgrad bivariat und in unterschiedlichen Kombinationen multivariat (maximal zwei bzw. drei unabhängige Variablen gleichzeitig). In Anhang 2 findet sich eine Tabelle mit den Werten aller hier verwendeten Variablen.

16 Diese Variable zeigt sich nicht in allen Kontrollmodellen signifikant.

17 Die 1993 zur Abstimmung stehenden Initiativen gegen Kampfflugzeuge und gegen Waffenplätze wurden mit dem Slogan «2 x Nein zur Armeeabschaffung in Raten» bekämpft. Im Nachgang der Armeeabschaffungsinitiative 1989 wurde Armeekritikerinnen und -kritikern immer wieder vorgeworfen, mit ihren Volksbegehren letztlich die Armee abschaffen zu wollen (Menzi 2010h; Swissvotes 2022a).

18 Dies dürfte auch schon beim obligatorischen Referendum zur Einführung eines zivilen Ersatzdienstes der Fall gewesen sein, das 1977 mit 37,6 Prozent Ja-Stimmenanteil relativ deutlich abgelehnt wurde.

19 Im Mai und im Juni 2022 nahmen National- und Ständerat jeweils gleichlautende Motionen ihrer Sicherheitskommissionen an (Mo. 22.3367 und Mo. 22.3374), die die Erhöhung der Armeeaufgaben auf 1 Prozent des BIP verlangen. Gegen die Motionen stimmten die Mitglieder der SP- und der Grünen Fraktion, aber auch die Nationalrätinnen und Nationalräte der GLP, bei der sich zwei der Stimme enthielten (Magnin 2022).

Literaturverzeichnis

- Ackermann, Nadja, Elie Burgos, Marc Bühlmann, Hans Hirter und Sébastien Schnyder (2022). Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Volksinitiative «Für den Schutz vor Waffengewalt» (09.098), 2007 – 2011. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 04.10.2022.
- Blaser, Cornelia, Nico van der Heiden, Fabien Mahnig und Thomas Milic (2003). Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 18. Mai 2003. VOX-Nr.81. Zürich: Universität Zürich.
- Bolliger, Christian (2007). Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz, 1945 bis 2003. Parteienkooperation, Konfliktdimensionen und gesellschaftliche Polarisierungen bei den eidgenössischen Volksabstimmungen. Bern: Haupt.
- Bühlmann, Marc (2018). Elite gegen Basis. Das spannungsreiche Verhältnis zwischen Parlament und Stimmbürger-schaft. In Adrian Vatter (Hg.). Macht und Ohnmacht des Parlaments. Zürich: NZZ; S. 131–164.
- Bühlmann, Marc (2022a). Institutionalisierte Zwang zum Dialog – Politikwissenschaftliche Betrachtungen zum Funktionieren der direkten Demokratie in der Schweiz. In Juliane Schröter (Hg.). Politisches Argumentieren in der Schweiz. Hamburg: Buske (i. e.).
- Bühlmann, Marc (2022b). Ach Europa: Entstehung und Wandel parteipolitischer Positionen zur Beziehung Schweiz–Europa. In Elia Heer, Anja Heidelberger und Marc Bühl-

- mann (Hg.). Schweiz – Europa. Sonderwege, Holzwege, Königswege. Zürich: NZZ Libro; S. 147–184.
- Bühlmann, Marc, Anja Heidelberger und Hans-Peter Schaub (2019). Konkordanz im Parlament – Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz. In Marc Bühlmann, Anja Heidelberger und Hans-Peter Schaub (Hg.). Konkordanz im Parlament – Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz. Zürich: NZZ-Libro; S. 13–56.
- Bühlmann, Marc, Fritz Sager und Adrian Vatter (2006). Verteidigungspolitik in der Direkten Demokratie. Eine Analyse der sicherheits- und militärpolitischen Abstimmungen in der Schweiz zwischen 1980 und 2005. Zürich, Chur: Rüegger.
- Bürgisser, Reto, Thomas Kurer, Thomas Milic, Denise Traber und Thomas Widmer (2014). Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 18. Mai 2014. Bern und Zürich: gfs.bern und Institut für Politikwissenschaft Universität Zürich.
- Buri, Christof, Armin Kühne, Daniel Schloeth und Ulrich Klöti (1992). Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 17. Mai 1992. VOX-Nr.45. Zürich: Universität Zürich.
- Delgrande, Marina und Wolf Linder (1996). Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 10. März 1996. VOX-Nr.58. Bern: Universität Bern.
- Delgrande, Marina und Wolf Linder (1997). Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 8. Juni 1997. VOX-Nr.61. Bern: Universität Bern.
- Felber, Olivier (2022). Die Armeeabschaffungsinitiative der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) von 1989. Ein Überblick über den Abstimmungskampf, die Ursachen für die hohe Zustimmung und die Folgen der Initiative. In: *stratos* digital. file:///C:/Users/marcb/Downloads/stratos_digital_19_Felber_GSoA_1989.pdf, abgerufen am 4.10.2022.
- Flick Witzig, Martina und Adrian Vatter (2022). Mobilisierung durch Themen? Eine Analyse der Stimmbeteiligung an nationalen und kommunalen Abstimmungen. In Hans-Peter Schaub und Marc Bühlmann (Hg.). Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung. Zürich: seismo; S. 117–136.
- Fossati, Flavia, Thomas Milic und Thomas Widmer (2013). Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 22. September 2013. Bern und Zürich: gfs.bern und Institut für Politikwissenschaft Universität Zürich.
- FSP (1984). Forschungszentrum für Schweizerische Politik. Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 26. Februar 1984. VOX-Nr.21. Bern: Universität Bern.
- FSP (1987). Département de science politique. Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 5. April 1987. VOX-Nr.32. Genève: Université de Genève.
- Gerber, Elisabeth R. (1996). Legislative Response to the Threat of Popular Initiatives. In: *American Journal of Political Science* 40 (1), 99–128.
- Hardmeier Sibylle und Wolf Linder (1993). Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 6. Juni 1993. VOX-Nr.49. Bern: Universität Bern.
- Hirter Hans und Wolf Linder (2008). Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 24. Februar 2008. Bern: gfs.bern und Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Linder, Wolf und Sean Mueller (2017): Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Bern: Haupt.
- Longchamp, Claude (1990). Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 26. November 1989. VOX-Nr.38. Bern: gfs.
- Magnin, Chloé (2022). Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Augmentation du budget militaire (Mo. 22.3374), 2022. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 27.08.2022.
- Matsusaka, John G. (2010). Popular Control of Public Policy. A Quantitative Approach. In: *Quarterly Journal of Political Science* 5, 133–167.
- Menzi, Brigitte (2010a). Naturschutz statt Waffen: Volk nimmt Rothenthurm-Initiative an. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern: Haupt. S. 454–455.
- Menzi, Brigitte (2010b). Offiziere machen erfolgreich gegen den Zivildienst mobil. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern: Haupt. S. 416–417.
- Menzi, Brigitte (2010c). Ein altes Anliegen schafft den Durchbruch: Überwältigende Mehrheit für den Zivildienst. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern: Haupt. S. 490–491.
- Menzi, Brigitte (2010d). Arbeit für Randgebiete: Die Armee-ausrüstung wird weiterhin dezentral hergestellt. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern: Haupt. S. 543–544.
- Menzi, Brigitte (2010e): Ein knappes Ja zu bewaffneten Friedenseinsätzen im Ausland. In: Linder, Wolf, Christian

- Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 604–606.
- Menzi, Brigitte (2010f): Wirtschaftsfaktor Kriegsmaterial? Volk will kein totales Exportverbot. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 553–554.
- Menzi, Brigitte (2010g): Keine Blauhelme für die UNO: Schweizer Truppen müssen zu Hause bleiben. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 524–525.
- Menzi, Brigitte (2010h). Das Nein zur Waffenplatz-Initiative ist auch ein Ja zur Armee. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 504–505.
- Milic, Thomas, Bianca Rousselot und Adrian Vatter (2014): Handbuch der Abstimmungsforschung. Zürich: NZZ Libro.
- Milic Thomas, Alessandro Feller und Daniel Kübler (2020). VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 27. September 2020. Aarau, Lausanne und Luzern: ZDA, FORS, LINK.
- Milic, Thomas, Alessandro Feller et Daniel Kübler (2020). Enquête VOTO relative à la votation populaire fédérale du 27 septembre 2020. Aarau, Lausanne und Luzern: ZDA, FORS, LINK.
- Mottier Véronique (1993). La structuration sociale de la participation aux votations fédérales. In Hanspeter KRIESI (Hg.). Citoyenneté et démocratie directe. Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses. Zürich: Seismo: 123–144.
- PWIZ (1988). Forschungsstelle für Politische Wissenschaft. Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 6. Dezember 1987. VOX-Nr.34. Zürich: Universität Zürich.
- PWIZ (1991). Forschungsstelle für Politische Wissenschaft. Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 2. Juni 1991. VOX-Nr.43. Zürich: Universität Zürich.
- Schaub, Hans-Peter und Marc Bühlmann (2022). Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung. Zürich: seismo.
- Schweizer, Silas (2019): Luftwaffe behält auch in Tourismusgebieten freie Bahn. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Online: www.swissvotes.ch. Abgerufen am 4.10.2022.
- Sidler, Andreas, Michael Rorato, Uwe Serdült und Sibylle Hardmeier (2000). Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 26. November 2000. VOX-Nr.72. Zürich: Universität Zürich.
- Strasser, Matthias (2019): Linker und bürgerlicher Gegenwind ist für Gripen-Kampfjet zu viel. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Online: www.swissvotes.ch. Abgerufen am 26.8.2022.
- Strasser, Matthias (2022): Keine weiteren Einschränkungen für die Finanzierung von Kriegsmaterial. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Online: www.swissvotes.ch. Abgerufen am 4.10.2022.
- Swissvotes (2022a). Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern. Online: www.swissvotes.ch. Abgerufen am 25.8.2022.
- Swissvotes (2022b). Codebuch für Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern. Online: www.swissvotes.ch. Abgerufen am 4.10.2022.
- Szvircev Tresch, Tibor, Andreas Wenger, Stefano De Rosa, Thomas Ferst, Jacques Robert und Patric Rohr (2022a). Sicherheit 2022. Zürich: ETHZ.
- Szvircev Tresch, Tibor, Stefano De Rosa, Thomas Ferst, Patric Rohr, Jacques Robert (2022b). Nachbefragung der Studie «Sicherheit 2022» aufgrund des Krieges in der Ukraine Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. Zürich: ETHZ.
- Vatter, Adrian (2014): Das politische System der Schweiz. Baden-Baden: Nomos.
- Vatter, Adrian, Fritz Sager, Marc Bühlmann und Markus Maibach (2000). Akzeptanz der schweizerischen Verkehrspolitik bei Volksabstimmungen und im Vollzug. Berichte des NFP 41 «Verkehr und Umwelt», Bericht D12. Bern: EDMZ.
- Weltbank (2022). Militärausgaben; vgl. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=CH> (abgerufen am 27.8.22).
- Wernli, Boris, Pascal Sciarini und José Barranco. Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 12. Juni 1994. VOX-Nr.53. Genf: Universität Genf.
- Zürcher, Lukas, Fabian Mahnig und Thomas Milic (2002). Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 2. Dezember 2001. VOX-Nr.75. Zürich: Universität Zürich.

Anhang 1: Quellen der VOX-Nachbefragungen

Vorlage	Datum der Abstimmung	Quelle (VOX bzw. Voto-Analyse)
Zivildienstinitiative	26.02.1984	FSP 1984
Rüstungsreferendumsinitiative	05.04.1987	DSP 1987
Rothenthurinitiative	06.12.1987	PWIZ 1987
Armeeabschaffungsinitiative	26.11.1989	Longchamp 1990
Militärstrafgesetz (Entkriminalisierung)	02.06.1991	PWIZ 1991
Einführung Zivildienst	17.05.1992	Buri
Waffenplatzinitiative	06.06.1993	Hardmeier und Linder 1993
VI gegen neue Kampfflugzeuge	06.06.1993	Hardmeier und Linder 1993
Militärische Ausrüstung	10.03.1996	Degrande
Aufhebung Pulverregal	08.06.1997	Degrande
Umverteilungsinitiative	26.11.2000	Sidler et al. 2001
Armeeabschaffungsinitiative II	02.12.2001	Zürcher et al. 2002
VI freiwilliger ziviler Friedensdienst	02.12.2001	Zürcher et al. 2002
Armee XXI	18.05.2003	Blaser et al. 2003
Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz	18.05.2003	Blaser et al. 2003
Kampffjetlärm in Tourismusgebieten	24.02.2008	Hirter
Initiative Aufhebung Wehrpflicht	22.09.2013	Fossati
Gripenfonds	18.05.2014	Bürgisser et al. 2014
Beschaffung neue Kampfflugzeuge	27.09.2020	Milic et al. 2020

Anhang 2: Verwendete Variablen für die quantitativen Analysen

Vorlage	Datum der Abstimmung ^{a)}	Rechtsform ^{a)}	Behörden-empfehlung ^{a)}	Ergebnis ^{a)}	Ja-Stimmenanteil (in%) ^{a)}	Unterstützungsgrad ^{b)}	Armeeausgaben pro BIP ^{c)}	Anteil Befragte, die Armee als notwendig bezeichnen ^{d)}	Delta Ansicht Notwendigkeit Armee zum Vorjahr ^{d)}	Stimmbeteiligung ^{a)}	Summierte Wähleranteile der unterstützenden Parteien ^{b)}
Zivildienstinitiative	26.02.1984	VI	Nein	Nein	36.2	63.8	1.7	83	-4	52.77	60.78
Rüstungsreferendumsinitiative	05.04.1987	VI	Nein	Nein	40.6	59.4	1.6	75.5	-4	42.42	63.38
Rothenthurinitiative	06.12.1987	VI	Nein	Ja	57.8	42.2	1.6	75.5	-4	47.67	64.25
Armeeabschaffungsinitiative	26.11.1989	VI	Nein	Nein	35.6	64.4	1.5	69	-7	69.18	67.5
Militärstrafgesetz (Entkriminalisierung)	02.06.1991	fR	Ja	Ja	55.7	55.7	1.5	57	-9	33.32	59.1
Einführung Zivildienst	17.05.1992	oR	Ja	Ja	82.5	82.5	1.5	72	15	39.21	82.34
Waffenplatzinitiative	06.06.1993	VI	Nein	Nein	44.7	55.3	1.4	62	-10	55.58	65.28
VI gegen neue Kampfflugzeuge	06.06.1993	VI	Nein	Nein	42.8	57.2	1.4	62	-10	55.58	65.28
Militärische Ausrüstung	10.03.1996	oR	Ja	Nein	43.7	43.7	1.3	63	-15	31.02	65.53
Aufhebung Pulverregal	08.06.1997	oR	Ja	Ja	82.2	82.2	1.2	70	7	35.25	94.35
Umverteilungsinitiative	26.11.2000	VI	Nein	Nein	37.6	62.4	1.0	73	4	41.72	65.41
Armeeabschaffungsinitiative II	02.12.2001	VI	Nein	Nein	21.9	78.1	1.0	71	-2	37.93	67.66
VI freiwilliger ziviler Friedensdienst	02.12.2001	VI	Nein	Nein	23.2	76.8	1.0	71	-2	37.85	67.23
Armee XXI	18.05.2003	fR	Ja	Ja	76.0	76.0	0.9	72	1	49.56	62.83
Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz	18.05.2003	fR	Ja	Ja	80.6	80.6	0.9	72	1	49.51	92.39
Kampffjetlärm in Tourismusgebieten	24.02.2008	VI	Nein	Nein	31.9	68.1	0.7	69	8	38.74	67.3
Initiative Aufhebung Wehrpflicht	22.09.2013	VI	Nein	Nein	26.8	73.2	0.7	72	-3	46.89	70.4
Gripenfonds	18.05.2014	fR	Ja	Nein	46.6	46.6	0.6	80	8	56.32	62.1
Beschaffung neue Kampfflugzeuge	27.09.2020	fR	Ja	Ja	50.1	50.1	0.8	77	-2	59.43	65.5

a) Quelle: Swissvotes (2022a) | b) Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis von Swissvotes (2022a) |

c) Quelle: Weltbank (2022) | d) Szvircsev Tresch et al. (2022a) und eigene Berechnungen.

Forschung

Kosovo and the Changing Security Environment

Way forward for a Post-Conflict Country and
Switzerland's Contribution to KFOR



FELIX LISIBACH

Abstract

Das globale sicherheitspolitische Umfeld befindet sich in einem entscheidenden Wandel. Inmitten dieses Wandels fordert der Kosovo einen umgehenden NATO-Beitritt, was trotz der jahrzehntelangen Präsenz internationaler Organisationen im Land und ihrer Bemühungen im Bereich der zivil-militärischen Zusammenarbeit jedoch derzeit illusorisch ist. Der folgende Artikel wird dementsprechend zu erklären versuchen, was die Gründe dafür sind. Besondere Aufmerksamkeit wird dem

mangelhaften Zustand der politischen Behörden, dem internationalen militärischen Einfluss auf die demokratische Transition sowie dem Problem der ethnischen Spaltung geschenkt. Ebenfalls diskutiert dieser Artikel mögliche Konsequenzen für die Beteiligung der Schweiz an der KFOR Operation wie eine Erhöhung der Truppenstärke, die Wiedereinführung einer kombattanten Einheit und die Bedeutung diversifizierter Truppen.

DOI: 10.48593/xp4g-n140

Schlüsselbegriffe Kosovo; Demokratisierung; NATO; Schweizer Beitrag; KFOR

Keywords Kosovo; democratic transition; NATO; Swiss contribution; KFOR



FELIX LISIBACH, MLitt in International Security, University of St Andrews (UK), Bachelor of Arts in International Relations, University of Geneva (Switzerland), Officer of the Swiss Armed Forces and Former Academic Associate of the Swiss Mission to NATO in Brussels.

E-Mail: felix.lisibach@gmail.com

Introduction: Switzerland in Kosovo

Kosovo has been at the centre of international attention ever since the ethnic conflicts, which dominated the region for centuries, culminated in 1999 when a 78-day NATO-led airstrike on Belgrade ended the Kosovo War. Since this intervention, numerous civil as well as military organisations are present on the territory of Kosovo, aiming at a reconciliation between the ethnic groups living in Kosovo (Demjaha 2017: 187). After the war, Kosovo's institutions had to be established from scratch, which made its democratisation process an unprecedented phenomena entailing enormous efforts (Bernabéu 2007: 73). The starting point was UN Resolution 1244, drafted by the Security Council of the United Nations granting the United Nation Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) full civilian control and NATO's Kosovo Force (KFOR) full military control respectively (Pardeu 2018: 1–2).

Switzerland's interest in Kosovo is remarkable. Contributing troops to KFOR since 1999 with currently 195 soldiers, the Swiss contingent figures among the largest in KFOR and is thus a very prominent actor in the region. As a matter of fact, the Federal Council has laid considerable weight upon the security aspect arguing that a stable Kosovo and the absence of any conflict in the Balkans is essential for the wellbeing and the security of Switzerland. Despite its remarkable financial and military contribution, Switzerland has always been considered a minor player on the international scene and has so far only, if ever, played a supporting role in international organisations (DeVore and Stähli, 2011, 2). Yet, it seems that not only the Federal Council, but also the majority of the parliament and of the population seem to support the idea of international collaboration in Kosovo with NATO. The approval of 2020, following the demand made by the Federal Council in 2019, prolongs the mission until 2023. At the time of the last prolongation in 2020, however, there were numerous voices who were convinced that Switzerland's participation in KFOR will be the last of its kind consid-

ering the individual successes of the generation-long operation and the generally safe and secure environment (Wyss, 2011, 64). Therefore, under the condition that there is not going to be a major incidence, international presence in Kosovo would soon become obsolete. As it turns out, this assumption was wrong.

“On 24 February 2022 the situation has changed drastically as Europe – and the world – is faced with a new reality. Russia's invasion of Ukraine has provoked massive global reactions, a rearmament of armed forces as well as the activation of NATO's Response Force (NRF) for the first time ever.”

On 24 February 2022 the situation has changed drastically as Europe – and the world – is faced with a new reality. Russia's invasion of Ukraine has provoked massive global reactions, a rearmament of armed forces as well as the activation of NATO's Response Force (NRF) for the first time ever (NATO 2022a). Currently, there are approximately 40 000 soldiers under direct NATO command stationed on the eastern flank of NATO's territory as well as 100 000 US-troops to guarantee the safety of NATO's easternmost allies. Kosovo itself has not remained without reaction as the war in Ukraine has further fuelled the debate of establishing a proper army in Kosovo. Despite Kosovo's unilateral declaration of independence in 2008, Kosovo has yet to develop its own armed forces out of its current Kosovo Security Force (KSF) (Triantafyllou 2018: 261) (Kesselring 2010). Unfortunately, as already stipulated by Machiavelli, the lack of a proper army renders Kosovo's statehood potentially questionable, as “good arms” (i. e. armed forces) are a fundamental element of a functioning state (Machiavelli 2003: 113). It is thus, unsurprising that Kosovar officials are extremely determined to establish proper armed forces in order to be finally fully accepted as a member of the international community, which would eventually also accelerate their membership to NATO (Gadzo 2022). However, Kosovo is still far from being a functioning state. There are several problems on the political as well as the military level preventing Kosovo from achieving sovereignty such as the fact that there are still member states of NATO, which do not recognise Kosovo as an independent country.

“Despite its remarkable financial and military contribution, Switzerland has always been considered a minor player on the international scene and has so far only, if ever, played a supporting role in international organisations.”

This in itself already nullifies NATO membership for Kosovo since for the accession of a new member unanimity of the NATO members is required. On the basis of the altered international security situation and the resulting determination of the Kosovar authorities towards NATO membership, this paper attempts to circumscribe the most pressing problems blocking the way towards full international recognition. Subsequently, this paper will deduct potential consequences that could touch upon the Swiss presence in Kosovo. Therefore, in a first step, the state of Kosovo's state institutions will be discussed to highlight the reasons for its instability and to point at the resulting implications of KSF. In a second step, this paper will shed some light on the importance of the military sector in a functioning democracy as well as underline some ways in which the military sector can support the democratic transition of a post-conflict country. In a final step, the ethnic dilemma will be examined to explain the most difficult obstacle to overcome for Kosovo. A concluding chapter will summarise the main findings of this paper and look at how Switzerland could adapt or modify its presence in Kosovo.

The State of Kosovo's Political Institutions

Two months after the left-wing party *Vetëvendosje* (VV) won the 2019 elections in Kosovo and its leader Albin Kurti assumed office as prime minister, the newly formed government was overthrown by a vote of no-confidence (Weizman 2019a), following which Avdullah Hoti, the leader of the party *Lidhja Demokratike e Kosovës* (LDK), was installed as prime minister. However, briefly afterwards, the constitutional court of Kosovo annulled this election as it was made public that one of the delegates had a criminal background and was therefore not allowed to vote (Bytyci and Sekularac 2020). Early parliamentary elections were set for February 14, 2021 following which Kurti was confirmed as prime minister (Bytyci and Sekularac 2021).

Despite the outcome, this situation was publicly called a "soft coup attempt" (Stakic 2020), symbolising the fragile state of the political institutions in Kosovo. The following section will therefore attempt to clarify why this coup occurred, who the main actors were and whether the military is in a position to repeat a similar incidence. Firstly, this section will compare the situation in Kosovo to the current scholarly take on

why presidents are removed and, secondly, point towards a potential motive for an intervention of the military.

As generally posited, most of the Balkan countries find themselves in a situation of latent crisis and dissatisfaction towards the government (Finer and Stanley 2002: 78). This is in line with a decisive precondition for a coup, namely the economic performance, which is in Kosovo indeed questionable. Despite economic growth in the past years, Kosovo fails to provide enough jobs or to reduce unemployment (The World Bank Group 2021). Moreover, the historical context of Kosovo as a multi-ethnic country, which has been administrated for a long time by foreign powers and a number of NGO's, provides fruitful ground for social mobilisation and protest and causes great regime instability (Hasani 2016: 53–54) (Pérez-Liñán and Polga-Hecimovich 2017: 842–844). Furthermore, the current literature strongly underlines the so-called "neighbour-effect", which is prevalent in Kosovo given the overwhelming presence of international powers. According to this effect "(...) countries tend to match levels of democracy among their contiguous neighbours" (Pérez-Liñán and Polga-Hecimovich 2017: 843). Though not adjacent, the influence of Türkiye in Kosovo is remarkable. There is not only a significant Turkish minority group in Kosovo, Türkiye also continues to provide extensive financial contributions and political support for Kosovo (MRG 2021) (Limaj 2021: 39) (Esen and Gumuscu 2017: 59). Moreover, Türkiye itself has a history of numerous coups with the 2016 coup attempt in Türkiye potentially "(...) [having] resonated in the Western Balkans (...)" (Day 2020: 58). The influence of Türkiye is therefore not to be underestimated when it comes to political stability. Next, legislative and party support is essential in preventing political instability (Pérez-Liñán and Polga-Hecimovich 2017: 843). The episode of the overthrow of the Kurti-administration, however, demonstrates that political stability in the Kosovar parliament is arguably weak since the vote of no-confidence was launched by the collation-party LDK after months of negotiations to form a government (Weizman 2019b) (Bytyci 2020). The cause for this vote of no-confidence leads to the final variable for regime overthrow, which is the political preferences of those in power. In the case of Kosovo, it was LDK's accusation of Kurti's alleged misjudgement of the Covid19-Pandemic and the subsequent dismissal of his interior minister. This col-

lision was already embedded in deep-rooting disagreements over the question on how to handle relations with Serbia (Bami 2020) (Distler 2020: 379–382). This escapade of recent Kosovar history proves to what extent Kosovo is prone to instability caused by the political elites themselves. This heavily impacts the legitimacy of the incumbent regime and contributes to social unrest as there is no government on which the multi-ethnic Kosovar population can rely on.

Taking the weakness of the political regime into account, the question thus arises whether this political situation can also lead to interventions attempted by the military. The state of KSF is very contested and technically, it is not a “fully fledged army” (Kesselring 2010: 1). This, however, provides a striking motive for military intervention, namely national interest (Finer and Stanley 2002: 35–39). The current KSF resulted out of the Kosovo Protection Corps (KPC), which was installed by the international community after the demilitarisation of the Kosovo Liberation Army (KLA), whose commanders were considered national leaders (Brocades Zaalberg 2006: 307). Regardless of the international pressure, KPC was lacking a proper ethnic representation and was also dismantled (Triantafyllou 2018: 265) (Crossley-Frollick and Dursun-Ozkanca 2012: 128). Despite the Constitution of Kosovo clearly stipulating that KSF shall be ethnically inclusive, the reality proves to be different as Kosovo-Albanians continue to be the overwhelming majority in KSF (Kosovo 2008: 47). In this context, it can indeed be argued that national interest, based on ethnic division, is the most urgent and prevalent motive for KSF to intervene. Considering, however, that the Kosovo-Serbian community is very small, a coup as described by the literature, seems very unlikely. Moreover, it is unclear on behalf of which ethnic group a potential intervention would be attempted. On one hand, there is the fear of the Kosovo-Serbs facing an ideology-infused KSF and eventually an army spreading these values (Kesselring 2010: 16–19) all while Kosovo-Albanians are enthusiastic towards an army on the other hand (Triantafyllou 2018: 269).

“Referring back to Machiavelli’s remark on the army being an important factor in establishing statehood incites the question how the military can support democratic transition.”

Supporting the Democratic Transition

Continuing this thought, there are scholars stipulating that “civilian control of the military is a necessary condition for democratic rule” (Croissant et al. 2010: 950). Referring back to Machiavelli’s remark on the army being an important factor in establishing statehood incites the question how the military can support democratic transition.

This section, therefore, aims at providing an overview of the civil-military cooperation in relation to Kosovo’s democratic transition, demonstrating to what extent the security sector and democratisation are intertwined. In order to do so, this section will compare the situation in Kosovo between 1999 and its declaration of independence in 2008 with several dimensions that generally define civilian control over the military.

A first dimension encompasses the recruitment and selection of political officeholders. (Croissant et al. 2010: 957). It has to be acknowledged that since NATO’s intervention, several important institutions have been established such as the Kosovo Police Service (KPS) or the Kosovo Law Centre. The issue in this context, however, is the fact that the focus in the establishment of these institutions was more its technical and operational aspect than its governance (Rees 2008: 13). Despite the explicit statement to “(...) gradual[ly] transfer [...] responsibilities to Provisional Institutions of Self-Government (...) [to] enhance democratic governance (...)” (UNMIK 2001: 9), UNMIK seemed to be very hesitant to risk stability by vesting local institutions with authority (Bernabéu 2007: 75–78). Thus, despite the existence of democratically elected institutions, albeit under strong foreign supervision (Tansey 2007: 138), local civilian administration initially had no control over who assumes power in these institutions (UNMIK 2001: 31).

Second, public policy should entail full civilian control over the policy-making process (Croissant et al. 2010: 957). The fact that local civilian administrations were vested with very little decision-making power is also reflected in this dimension. Although the outspoken objective of the different foreign actors was

the democratisation of Kosovo, local elected institutions were subordinated to the rule of UNMIK, meaning that the Special Representative of the UN Secretary General (SRSG) was authorised to nullify any decision taken by local institutions (Bernabéu 2007: 80/76). More strikingly, however, was not only the lack of political power on the part of Kosovo but also the blurred division in the areas of responsibility of UNMIK and KFOR. Whereas UNMIK was responsible for civilian administration and a democratic transition, KFOR was tasked with the maintenance of a secure environment. While Resolution 1244 stipulates that KFOR is supposed to “coordinat[e] closely with the work of the international civil presence” (Security Council 1999: 3), there was, however, no clear subordination of the military to the civil administration (Bernabéu 2007: 76). This signifies that KFOR would have been able to pursue its tasks without necessarily having to contribute something to the democratic transition as their primary objective was military security (Bernabéu 2007: 76–78). It can therefore be argued that civilian policy-making in Kosovo was lost between disempowered local institutions and opposing objectives of the foreign civil-military presence, which was due to “poor coordination and overlapping jurisdiction” (Mockaitis 2014: 45) (Heinemann-Grüder and Paes 2001: 45).

Third, internal security stipulates that civilian control includes complete control over “(...) all decisions regarding the preservation and restoration of domestic law and order (...)” (Croissant et al. 2010: 958). UNMIK considered it vital to establish a police service to restore law and order, especially because Kosovo seemed to have become a linchpin for international crime such as drug smuggling or human trafficking after the war (Heinemann-Grüder and Grebenschikov 2006: 48). The result is the still existing KPS, which was established under complete control of UNMIK (Heinemann-Grüder and Paes 2001: 26). Even though KPS is widely regarded as a success, the KPS School initially trained and educated future police officers, without, however, transferring them actual commanding functions (Heinemann-Grüder and Grebenschikov 2006). It can therefore be concluded that also in regards to internal security services, local institutions were powerless. Despite Kosovar institutions exercising full control over the security organisations in Kosovo as of today, corruption still lingers around and complicates proper management of the security or-

ganisations, which in turn decelerates the democratic transition.

Fourth, national defence is closely related to the area of internal security. It includes “(...) all measures aimed at securing and defending territorial integrity against external security threats.” (Croissant et al. 2010: 958). Resolution 1244 clearly confers the overview of the overall security situation to KFOR, with the “maintenance of external security” as its main role in addition to demilitarising KLA and creating a secure environment (Bernabéu 2007: 73) (Pardew 2018: 2). This dimension is the most obvious one, in which there is no proper civilian control on the part of Kosovo since to this day Kosovo continues to depend on NATO’s protection (Triantafyllou 2018: 1).

“Kosovo is thus stuck in a political limbo, resulting out of conflicting international strategic interests that materialise in paralysing the establishment of an army while putting Kosovo’s democratic transition in a deadlock.”

Finally, military organisation, which concerns “decisions regarding all organi[s]ational aspects of the military institution (...)” is complementary to the previously mentioned area of national defence (Croissant et al. 2010: 959). The debate concerning an own army continues to be contested since the establishment of an army would predetermine the final status of Kosovo (Pardew 2018: 4), meaning that Kosovo’s civilian administration would gain full control over its security sector and conclude its democratic transition (Triantafyllou 2018: 275). This aspect, however, touches upon a highly contested and currently very prominent issue. Russia considers the full consolidation of Kosovo’s democracy as an attempt by the West to justify its airstrike campaign from 1999, which Russia already opposed before it started. Legitimising the final status of Kosovo now with the right to organise its own military and therefore act as an independent democracy, would harm Russia’s credibility considerably (Antonenko 2007: 9). Kosovo is thus stuck in a political limbo, resulting out of conflicting international strategic interests that materialise in paralysing the establishment of an army

while putting Kosovo's democratic transition in a deadlock.

Ethnicity and the Military

The military sector does indeed support democratic transition. In the case of Kosovo the military, however, refers to the multinational presence of KFOR rather than to KSF itself. The reason why KSF fails to provide the same support in Kosovo's democratic transition is due to Kosovo being a highly diversified country and the inability of KSF to fully comply with standards of ethnic representation. According to the last census, the majority of the population are ethnic Albanians followed by several minority groups, namely Serbs, Bosniaks, Turks, Ashkali, Egyptians and Roma (Kosovo Agency for Statistics 2011). While most of the minorities are well integrated, ethnic tensions between Kosovo-Albanians and Kosovo-Serbs continue to be a central issue (Demjaha 2017: 185–187).

This section will reflect upon this matter in an attempt to clarify the interplay of ethnicity and military in Kosovo. In a first step, it will briefly outline the ethnic details of the historic origins of the ethnic conflict. Second, it will demonstrate how ethnic struggles unfold in contemporary Kosovo by referring back to the previously discussed political dynamics. Finally, it will analyse and dissect Kosovo's security apparatus to demonstrate to what extent ethnicity has impacted the establishment of Kosovo's security forces while highlighting the influence of KFOR.

The history of Kosovo begins in 1913 after the Balkan War, following which Kosovo became the southernmost region of Serbia (Mockaitis 2014: 3). This incorporation of Kosovo had, however, been accompanied by long and bloody conflicts between the population of Kosovo and the government of Serbia. The subject of this conflict is the fact that most of the Kosovar population are of Albanian heritage and have long sought to be part of a Greater Albania. Violence has marked the relationship throughout centuries and culminated in several major breakouts, which eventually led Yugoslavian leader Josip Tito in 1974 to attribute a high level of autonomy to the territory of Kosovo. In 1989, however, briefly before the collapse of Iron curtain, Tito's successor, Slobodan Milosevic, withdraw this autonomy and subordinated Kosovo again under full Serbian

leadership. It was at this moment that KLA was created, which led to a final major uprising of the Kosovar population against the Serbian regime. Serbia subsequently mobilised its own armed forces, which resulted in a brutal "ethnic cleansing" known as the Kosovo War (Gromes, Moltmann, and Schoch 2004: 20–22). On the grounds of this mutual resentment, the international organisations, which were installed after the Kosovo War, have been seeking ways to reconcile the estranged parties. These organisations are working towards an inclusive multi-ethnic community as well as the establishment of democratic institutions and a representative security force (Ahtisaari 2007: 1). This attempted democratic transition after its secession from Serbia is a pivotal moment for Kosovo and its minorities. Competitive elections presumably provide the possibility of leadership changing hands between representatives of different ethnic groups, which is intended to increase its legitimacy (Harkness 2018: 171). This was the outspoken objective of the international administration (Potter 2018: 445). In Kosovo it can be argued that the underlying ethnicity problem cannot be attributed to an exclusionary policy by the national administration of Kosovo as there is, for example, a clear number of seats in the assembly that are reserved for ethnic minorities (Potter 2018: 326). Thus, an inclusive policy is essential since ethnic exclusion or disproportionate ethnic representation, regardless of its occurrence, severely increases the risk of civil war and threatens political stability (Roessler 2011: 301) (Adekson 1976: 255–256).

However, one way to counterbalance this tendency of ethnic exclusion is building "inclusive militaries". This task was overtaken by KFOR, which is in line with the additional argument that foreign troops can help avoid the development of potential coups or violence (Harkness 2018: 125/207–208).

After ending the war, KFOR immediately aimed at demilitarising KLA, which, however, was met with great reluctance on the part of KLA. Whereas the international community intended to confer UNMIK full governance of Kosovo, leaders of KLA saw themselves as entitled to national governance with KLA as its army (Brocades Zaalberg 2006: 304). This was, however, not an option for UNMIK as KLA was an exclusively Kosovo-Albanian organisation and would have likely served only Kosovo-Albanian interests. It was much more in the interest of UNMIK to avoid the establishment of

an ethnic army as this would entail preference for one group (Harkness 2018: 125/189). It was ultimately found a compromise by establishing KPC, which was specifically not vested with law enforcing capabilities, in order to withhold KLA-leadership aspiration towards public offices (Gashi and Molnar 2012: 48). One important mechanism in establishing KPC was that at least ten per cent of its members shall come from ethnic minority groups, intending to eliminate any connection to KLA. The reality, however, proved to be quite different as KPC still ended up with mostly former KLA-fighters joining its ranks (International Crisis Group 2006: 14). This further fuelled the argument that KPC was also driven by the interests of the Kosovo-Albanian majority (Bernabéu 2007: 79).

Briefly afterwards, former president of Finland Martti Ahtisaari drafted the *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*, which stipulated that Kosovo shall have “(...) authority over law enforcement, security, justice, public safety, intelligence, civil emergency response and border control on its territory” (Ahtisaari 2007: 6). More precisely, KPC is to be dissolved and a multi-ethnic security force shall be established. Three points stood out in the creation of KSF; it must be avoided that KSF is a mere “rebranding of KPC”, multi-ethnicity must be ensured and KSF shall be guided by international assistance, namely KFOR. As of today, KSF remains the main security force of Kosovo having achieved “Full Operational Capacity” (FOC) only five years after its establishment. This demonstrates that KFOR indeed successfully accompanied KSF with appropriate training and educational assistance – at least to a certain extent (Harkness 2018: 211) (Triantafyllou 2018: 268–269). As of 2013 about ten per cent of its members come from ethnic minorities (Kosovo Security Force 2013) (Kosovo 2008: 47). This development away from an ethnic army provides potential towards successful democratisation and a decrease in coup risk but remains a striking issue in further developing a fully-fledged and internationally recognised army (Harkness 2018: 80–81/196) (Heinemann-Grüder and Grebenschikov 2006: 51).

Conclusion: Way Forward for Switzerland

This paper discussed three issues surrounding the most recent pressure by Kosovo authorities regarding international recognition. These are the state of its political

institutions, the military’s role in democratic transition and ethnic separation, which is undoubtedly the cornerstone of the stagnating democratic and military evolution. Kosovo’s increased activism regarding these topics is understandable if one takes the altered international context into consideration. However, as this paper attempted to demonstrate, Kosovo is still far from being considered a full member of the international community. Firstly, it can be argued that Kosovo suffers from high political instability considering factors such as economic underperformance, political mistrust and foreign influence.

Secondly, as for the progress in Kosovo’s democratic transition, the current scholarly literature on democratic transition concentrates mainly on the interaction of domestic actors. Kosovo’s local institutions, however, do not or cannot assume neither full responsibility nor full control, leaving Kosovo thus in a “hybrid political system” including domestic as well as foreign authority, embedded in frequently unclear civil-military relations (Tansey 2007: 145). There is doubtlessly an ongoing process of democratisation in Kosovo with international civil and military interventions contributing substantially. However, the democratic status of Kosovo remains questionable and, as this paper demonstrated, most of the initial progress in Kosovo’s democratic transition is attributed to international organisations and foreign powers rather than to local institutions. As discussed, striving towards proper ethnic representation in security forces is therefore crucial.

Lastly, this paper is left with a brief outlook at potential consequences for the Swiss participation in KFOR. There are two points that merit a closer analysis as they could indeed become important for future political debates surrounding the Swiss presence in Kosovo.

Firstly, it became rather clear that the initially anticipated reduction of military engagement ended quite abruptly in February 2022. Thus, a disarmament and a transition from military presence towards a more civilian presence does not seem to be realistic as there are not only global rearmament efforts but also a significant boost in general defence spending. This leaves one with the question whether Switzerland would consider increasing its military participation in Kosovo, which would be in line with the decision of the European Un-

ion to double the size of its military operation EUFOR Althea in Bosnia and Herzegovina where Switzerland also provides military personnel (Hunt 2022). Considering, however, that Switzerland's contingent in Kosovo is non-combatant, meaning it is not directly responsible for safeguarding Kosovo's external security makes one doubt that the Federal Council would ask permission to suddenly alter Switzerland's tasks in Kosovo. Nevertheless, one should not forget that Switzerland did have an infantry platoon in Kosovo, which served for defence purposes of KFOR's camps (SDA 2019) (Häsler 2021). In this context, a combatant unit could indeed resurface as a valid option to broaden the Swiss engagement in Kosovo. Considering that KFOR is doubtlessly the bedrock of Switzerland's cooperation with NATO, meaning that even though increasing its presence might be unlikely, a reduction of its contingent is even less probable as this would seriously harm the current efforts of collaborating more closely with NATO. Additionally, one has to acknowledge the fact that the Swiss presence in terms of quantity – and arguably also in terms of quality – is remarkable. At least on the short term, it could be argued that KFOR would suffer significantly should the Swiss contingent be withdrawn.

Secondly, as this paper demonstrated, ethnicity is a fundamental issue in Kosovo. In a wider sense, this touches upon the question of assuring a diversity within armed forces or political institutions. The concept of diversity indeed represents a crucial component if one aspires to comprehensively develop a functioning post-conflict society. It is the entirety of the population that needs to be included in reconstructing a conflict-struck society, which necessarily includes an ethnic diversity in the foreign military presence. It is thus of the up-

most importance to look at an issue from every possible angle in order to properly identify appropriate solutions. Considering the militia background of the

Swiss Armed Forces, Switzerland is specifically apt at providing diversity sensitive units considering that the conscripts of the Swiss Army are drawn directly from the entirety of the (male) population in Switzerland. Despite the fact that military engagements abroad are not part of the mandatory military service, a completed military service is a precondition for each Swiss soldier wishing to embark on such missions.

This signifies that the Swiss contingents in Kosovo tends to be quite diversified in terms of educational and personal background, age, religion as well as gender. Thus, providing specifically and carefully tailored units to NATO and KFOR could be very effective when employed within the operational and non-kinetic elements of NATO, the so-called Liaison and Monitoring Teams (LMT). Each LMT is responsible for one area of operation where they gather first-hand information and accounts of the local population to help compose an overview of the security situation in Kosovo. Therefore, it is not too far-fetched to argue that diversified LMTs are able to generate a more complete and a more concise picture of the general situation, including a proper ethnic representation, since potential barriers of contact can be eliminated (Steinemann 2021). This issue is somewhat

being tackled by a significant increase in efforts to include aspects of gender in the daily life of KFOR (NATO 2015) (NATO 2022b). Albeit not all encompassing, the gender perspective is an important puzzle piece in achieving an inclusive and progressive society, which aims at the integration of all shapes of a nation so that eventually historic grievances can be left behind. Therefore, if KFOR and the political administrations in

“Considering that KFOR is doubtlessly the bedrock of Switzerland's cooperation with NATO, meaning that even though increasing its presence might be unlikely, a reduction of its contingent is even less probable as this would seriously harm the current efforts of collaborating more closely with NATO.”

“Albeit not all encompassing, the gender perspective is an important puzzle piece in achieving an inclusive and progressive society, which aims at the integration of all shapes of a nation so that eventually historic grievances can be left behind.”

Kosovo – be it international or local – wish to advance on their path towards full international recognition or even NATO- or EU-membership, the lines of separation such as ethnicity need to be surmounted at all cost. Accepting the importance of diversity among members of armed forces, political institutions and the society itself is an essential step in the right direction. ♦

Bibliography

- Adekson, J. 'Bayo. 1976. 'Army in a Multi-Ethnic Society: The Case of Nkrumah's Ghana, 1957–1966'. *Armed Forces & Society* 2 (2): 251–72. <https://doi.org/10.1177/0095327X7600200207>.
- Ahtisaari, Martti. 2007. 'Comprehensive Proposal For the Kosovo Status Settlement'.
- Antonenko, Oksana. 2007. 'Russia and the Deadlock over Kosovo'. *Survival* 49 (3): 91–106. <https://doi.org/10.1080/00396330701564794>.
- Bami, Xhorxhina. 2020. 'Kosovo's Crisis-Hit Govt Threatened with No-Confidence Vote'. *Balkan Insights*, 2020. <https://balkaninsight.com/2020/03/19/kosovos-crisis-hit-govt-threatened-with-no-confidence-vote/>.
- Bernabéu, Irene. 2007. 'Laying the Foundations of Democracy? Reconsidering Security Sector Reform Under UN Auspices in Kosovo'. *Security Dialogue* 38 (1): 71–92. <https://doi.org/10.1177/0967010607075973>.
- Brocades Zaalberg, Thijs. 2006. *Soldiers and Civil Power: Supporting or Substituting Civil Authorities in Modern Peace Operations*. Amsterdam, NE: Amsterdam University Press.
- Bytyci, Fatos. 2020. 'Kosovo Government Faces No-Confidence Vote after Dispute over Coronavirus', 2020. <https://www.reuters.com/article/us-kosovo-government-idUSKBN21C1VZ>.
- Bytyci, Fatos, and Ivana Sekularac. 2020. 'Kosovo's Highest Court Rules Parliamentary Vote Electing Government Was Illegal'. *Reuters*, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-kosovo-court-ruling-government-idUSKBN28V2SU>.
- — —. 2021. 'Kosovo President Sets Feb. 14 as Date for Snap Vote'. *Reuters*, 2021. <https://www.reuters.com/article/us-kosovo-election-date-idUSKBN29B2UZ>.
- Croissant, Aurel, David Kuehn, Paul Chambers, and Siegfried O. Wolf. 2010. 'Beyond the Fallacy of Coup-Is: Conceptualizing Civilian Control of the Military in Emerging Democracies'. *Democratization* 17 (5): 950–75. <https://doi.org/10.1080/13510347.2010.501180>.
- Crossley-Frolick, Katy A., and Oya Dursun-Ozkanca. 2012. 'Security Sector Reform and Transitional Justice in Kosovo: Comparing the Kosovo Security Force and Police Reform Processes'. *Journal of Intervention and Statebuilding* 6 (2): 121–43. <https://doi.org/10.1080/17502977.2012.655595>.
- Day, Ryan. 2020. 'The 2016 Coup d'état Attempt in Turkey and Its Impact in Kosovo: A Look into the Media Discourse Surrounding the 2018 Gülenist Extraditions and the Resulting Turkish-Kosovo Relationship'. Prague: Charles University in Prague.
- Demjaha, Agon. 2017. 'Inter-Ethnic Relations in Kosovo'. *SEEU Review* 12 (1): 181–96. <https://doi.org/10.1515/seeur-2017-0013>.
- DeVore, Marc R., and Armin Stähli. 2011. 'From Armed Neutrality to External Dependence: Swiss Security in the 21st Century: Armed Neutrality to External Dependence'. *Swiss Political Science Review* 17 (1): 1–26. <https://doi.org/10.1111/j.1662-6370.2011.02003.x>.
- Distler, Werner. 2020. 'Political Crisis and the Corona – "State of Emergency" in Kosovo'. *Zeitschrift Für Friedens- Und Konfliktforschung* 9 (2): 375–84. <https://doi.org/10.1007/s42597-020-00046-w>.
- Esen, Berk, and Sebnem Gumuscu. 2017. 'Turkey: How the Coup Failed'. *Journal of Democracy* 28 (1): 59–73. <https://doi.org/10.1353/jod.2017.0006>.
- Finer, S. E., and Jay Stanley. 2002. *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Gadzo, Mersiha. 2022. 'Kosovo, Bosnia Call for NATO Membership as War Rages in Ukraine'. *Al Jazeera*, 2022. <https://www.aljazeera.com/news/2022/4/5/nato-membership-indispensable-for-kosovo-bosnia-leaders>.
- Gashi, Dr.Sc. Bejtush, and Dr.Sc. Dario Molnar. 2012. 'The Role of NATO in the Demilitarization of Kosovo Liberation Army and in Establishment of Kosovo Protection Corps and Kosovo Security Force'. *ILIRIA International Review* 2 (2): 47. <https://doi.org/10.21113/iir.v2i2.143>.
- Gromes, Thorsten, Bernhard Moltmann, and Bruno Schoch. 2004. *Demokratie-Experimente in Nachbarriegesgesellschaften: Bosnien Und Herzegowina, Nordirland Und Kosovo Im Vergleich*. HSFK-Report / Hessische Stiftung Friedens- Und Konfliktforschung 9/2004. Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Harkness, Kristen A. 2018. *When Soldiers Rebel: Ethnic Armies and Political Instability in Africa*. 1st ed. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108500319>.

- Hasani, Alisa. 2016. 'Political Participation in Kosovo'. Iowa: Iowa State University. <https://lib.dr.iastate.edu/cgi/view-content.cgi?article=6722&context=etd>.
- Häsler, Georg. 2021. 'Für Die Swisscoy in Kosovo Beginnt Eine Unruhige Phase'. NZZ, 2021. <https://www.nzz.ch/schweiz/kosovo-unruhige-phase-fuer-swisscoy-ld.1648198?reduced=true>.
- Heinemann-Grüder, Andreas, and Igor Grebenschikov. 2006. 'Security Governance by Internationals: The Case of Kosovo'. *International Peacekeeping* 13 (1): 43–59. <https://doi.org/10.1080/13533310500424744>.
- Heinemann-Grüder, Andreas, and Wolf-Christian Paes. 2001. 'Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army'. 20. Bonn International Centre for Conversion (BICC).
- Hunt, Julie. 2022. 'Swiss Act as Early Warning System in Bosnia'. 2022. : <https://www.swissinfo.ch/eng/swiss-act-as-early-warning-system-in-bosnia/47433876>.
- International Crisis Group. 2006. 'An Army for Kosovo?' 174. Europe Report. https://www.files.ethz.ch/isn/22761/174___an_army_for_kosovo.pdf.
- Kesselring, Agilolf. 2010. 'The Formation and Role of the Kosovo Security Force'. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.16175.94887>.
- Kosovo. 2008. 'Constitution of the Republic of Kosovo'. <http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Constitution-1Kosovo.pdf>.
- Kosovo Agency for Statistics. 2011. 'Kosovo Agency for Statistics'. Kosovo Agency for Statistics. 2011. https://ask-data.rks-gov.net/PXWeb/pxweb/en/askdata/askdata___Census%20population___Census%202011___3%20By%20Municipalities/tab%205%204.px/?rxid=95a7b533-104c-4965-a5da-83c7cd47ba2c.
- Kosovo Security Force. 2013. 'Ministry for the Kosovo Security Force Newsletter'. https://web.archive.org/web/20160408230553/http://mksf-ks.org/repository/docs/Newsletter_APRIL.pdf.
- Limaj, Demir. 2021. 'Foreign Direct Investments and Attracting Policies to Be Undertaken by the Government. The Case of Kosovo'. *Journal of Educational and Social Research* 11 (1): 32. <https://doi.org/10.36941/jesr-2021-0004>.
- Machiavelli, Niccolò. 2003. *Art of War*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mockaitis, Thomas R. 2014. *Civil-Military Cooperation in Peace Operations: The Case of Kosovo*. LULU COM.
- MRG. 2021. 'World Directory of Minorities and Indigenous Peoples'. 2021. <https://minorityrights.org/country/kosovo/>.
- NATO. 2015. 'Kosovo: Attention on Gender Perspective'. 2015. <https://jfcnaples.nato.int/kfor/media-center/archive/news/2015/kosovo-attention-on-gender-perspective>.
- — —. 2022a. 'NATO Response Force'. 2022. https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm.
- — —. 2022b. 'Women, Peace and Security'. 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_91091.htm.
- Pardew, James W. 2018. *Peacemakers: American Leadership and the End of Genocide in the Balkans*. Studies in Conflict, Diplomacy, and Peace. Lexington, KY: University Press of Kentucky.
- Pérez-Liñán, Aníbal, and John Polga-Hecimovich. 2017. 'Explaining Military Coups and Impeachments in Latin America'. *Democratization* 24 (5): 839–58. <https://doi.org/10.1080/13510347.2016.1251905>.
- Potter, Michael. 2018. 'Measuring Inclusion in Political Life: A Framework for Analysis'. *Nationalism and Ethnic Politics* 24 (3): 324–35. <https://doi.org/10.1080/13537113.2018.1489560>.
- Rees, Edward. 2008. 'Security Sector Reform (SSR) and Peace Operations: "Improvisation and Confusion" from the Field'. *Journal of International Peacekeeping* 12 (1): 139–66. <https://doi.org/10.1163/18754112-90000059>.
- Roessler, Philip. 2011. 'The Enemy Within: Personal Rule, Coups, and Civil War in Africa'. *World Politics* 63 (2): 300–346. <https://doi.org/10.1017/S0043887111000049>.
- SDA. 2019. '20 Jahre Swisscoy – von Wiederaufbau Zu Beobachtung', 2019. <https://www.1815.ch/news/schweiz/news-schweiz/swisscoy-truppen-fuehlen-im-kosovo-den-puls-der-bevoelkerung/>.
- Security Council. 1999. 'Resolution 1244'. 10 June 1999. [https://undocs.org/S/RES/1244\(1999\)](https://undocs.org/S/RES/1244(1999)).
- Stakic, Isidora. 2020. 'Why We Should Be Worried about the Fall of Kosovo's Government?' *European Western Balkans*, 2020. <https://europeanwesternbalkans.com/2020/04/24/why-we-should-be-worried-about-the-fall-of-kosovos-government/>.
- Steinemann, Michelle. 2021. 'Swisscoy Update'. 2021. <https://www.vtg.admin.ch/de/armee.detail.news.html/vtg-internet/verwaltung/2021/21-07/swissint-21-07-20.html>.
- Tansey, Oisín. 2007. 'Democratization without a State: Democratic Regime-Building in Kosovo'. *Democratization* 14 (1): 129–50. <https://doi.org/10.1080/13510340601024355>.
- The World Bank Group. 2021. 'The World Bank in Kosovo'. The World Bank. 2021. <https://www.worldbank.org/en/country/kosovo/overview>.
- Triantafyllou, Giorgos. 2018. 'Statehood without an Army: The Question of the Kosovo Armed Force'. *Southeast Euro-*

- pean and Black Sea Studies 18 (2): 261–79. <https://doi.org/10.1080/14683857.2018.1474578>.
- UNMIK. 2001. 'Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo'.
- Weizman, Jakob. 2019a. 'Kosovo Final Election Result Confirms Vetevendosje Victory'. Balkan Insights, 2019. <https://balkaninsight.com/2019/11/07/kosovo-final-election-result-confirms-vetevendosje-victory/>.
- — —. 2019b. 'Kurti Edges Closer to Becoming Kosovo's Next PM', 2019. <https://balkaninsight.com/2019/11/25/kosovos-kurti-closer-to-becoming-pm/>.
- Wyss, Marco. 2011. 'Is Kosovo the Beginning and the End?: Swiss Military Peacekeeping'. In *Baltic Security and Defence Review*, 13th ed.

Forschung

The International Polarity and its Implications for Switzerland



PATRIC ROHR,

Dozentur Militärsoziologie der Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich

Abstract

Die relative Machtverteilung zwischen Staaten hat einen wichtigen Einfluss auf die Stabilität des internationalen Systems. Allerdings sind realistische Perspektiven im sicherheitspolitischen Diskurs in der Minderheit, obwohl sie eine erhebliche Erklärungskraft besitzen. Der vorliegende Artikel untersucht die Dynamik der internationalen Machtverteilung seit dem

Fall der Sowjetunion und betrachtet die Sicherheitssituation in Europa bis Sommer 2022 aus offensiv realistischer Perspektive. Es zeigt sich, dass auch die Schweiz von den Effekten der internationalen Polarität betroffen ist und eine strategische Antwort auf das neue Sicherheitsumfeld finden muss.

DOI: 10.48593/r3nk-5w08

Schlüsselbegriffe relative Machtverteilung; offensiver Realismus; Schweiz; Russland; Ukraine; Ukrainekrieg

Keywords international polarity; offensive realism; Switzerland; Russia; Ukraine; Russo-Ukrainian War



PATRIC ROHR, MA in Politikwissenschaften und Methods-Data-Society, war von 2021 bis 2022 an der Dozentur Militärsoziologie der Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich angestellt. Er ist Mitautor der Studie «Sicherheit 2022» und der Nachbefragung der Studie «Sicherheit 2022». Zurzeit leistet er einen Einsatz zugunsten der militärischen Friedensförderung.

E-Mail: patric.rohr@outlook.com

Introduction

International Relations (IR) as an academic discipline was institutionalized in the aftermath of World War I. It primarily dealt with the causes of war and the conditions of peace among states (Spindler 2013, 21–24). In the following century, several schools of thoughts emerged that differ in their ontological, epistemological, and methodological assumptions (Schimmelfennig 2021; Spindler 2013; Schieder et al 2006). One of the oldest and arguably most influential theories in IR is (neo-) realism. More specifically, neorealism is an ontological and methodological individualist theory that analyses the international system and is based on a positivist understanding of science (Spindler 2013, 124–136). In the present contribution I will focus especially on the second wave of offensive realism by John J. Mearsheimer, which is a subcategory of the neorealist theory (Layne 2006, 18). Offensive realism represents one of many theoretical approaches to analyze the relations among states and is limited in its scope and explanatory power. Nevertheless, it is beneficial to consider offensive realist theory because it emphasizes the impact of the anarchy of the international system as well as the international distribution of material means on state behavior more profoundly compared to other influential theories such as the new liberal theory or social constructivist theory (Mearsheimer 2001; Wendt 1999; Moravcsik 1997). When push came to shove, the distribution of material means often decided the fate of states throughout history (Kennedy 1987, 537). Therefore, it is useful to consider offensive realist explanations as a complement to other theoretical models that assume an attenuated effect of the international anarchy for different reasons and sometimes lack explanatory power with respect to the use of violence among states. Moreover, this paper employs a macro-perspective that aims at providing understanding of significant long-term changes in the international system and highlights its implications for Switzerland. In other words, “to understand the course of world politics, it is necessary to focus attention upon the material and long-term elements rather than va-

garies of personality or the week-by-week shifts of diplomacy and politics” (Kennedy 1987, 17).

The Foundations of Offensive Realist Theory

Offensive realism is based on five central assumptions about the nature of states and the international system. The first four assumptions are congruent with other neorealist theories whereas the fifth assumption is singular to offensive realism. *First*, the international system is anarchic because no central authority exists above the states. *Second*, the intentions of states are obscure to others, which leads to pervading uncertainty. *Third*, the primary end of states is survival. *Forth*, states are rational actors. *Fifth*, states own *de facto* offensive military capabilities and are therefore a continuous threat to each other (Mearsheimer 2001, 30–31). These assumptions entail implications for state behavior: States fear each other, they first and foremost rely on themselves¹ to guarantee their own survival and they seek power to maximize the odds of their survival (Mearsheimer 2001, 32–34). Even though non-material factors can play a decisive role in an inter-state conflict, power is understood in offensive realism as the relative material means of a state (Mearsheimer 2001, 58). More specifically, the theory distinguishes two kinds of power: Latent power and military power. Latent power consists of the socio-economic capacity of a state, such as wealth, population, and technology. Additionally, latent power forms the fundament of military power because it is a precondition to a large and effective military (Mearsheimer 2001, 55). Furthermore, military power is a product of the capability of a state’s armed forces. Mearsheimer distinguishes between “independent sea power, strategic air power, land power [which represents the most important form of military power], and nuclear weapons²” (Mearsheimer 2001, 83). In addition to latent and military power, the power projection capability of states, and their geography are important. It is extremely difficult even for a great power to conduct military operations beyond a large body of water³. Therefore, insular great powers enjoy a security benefit since it is much easier to defend a shoreline compared to a land border (Mearsheimer 2001, 83–84).

The changing, relative distribution of both latent and military power among states determines the type of polarity. A state that possesses the capability to balance against the most powerful state in the world, which is

“This paper employs a macro-perspective that aims at providing understanding of significant long-term changes in the international system and highlights its implications for Switzerland.”

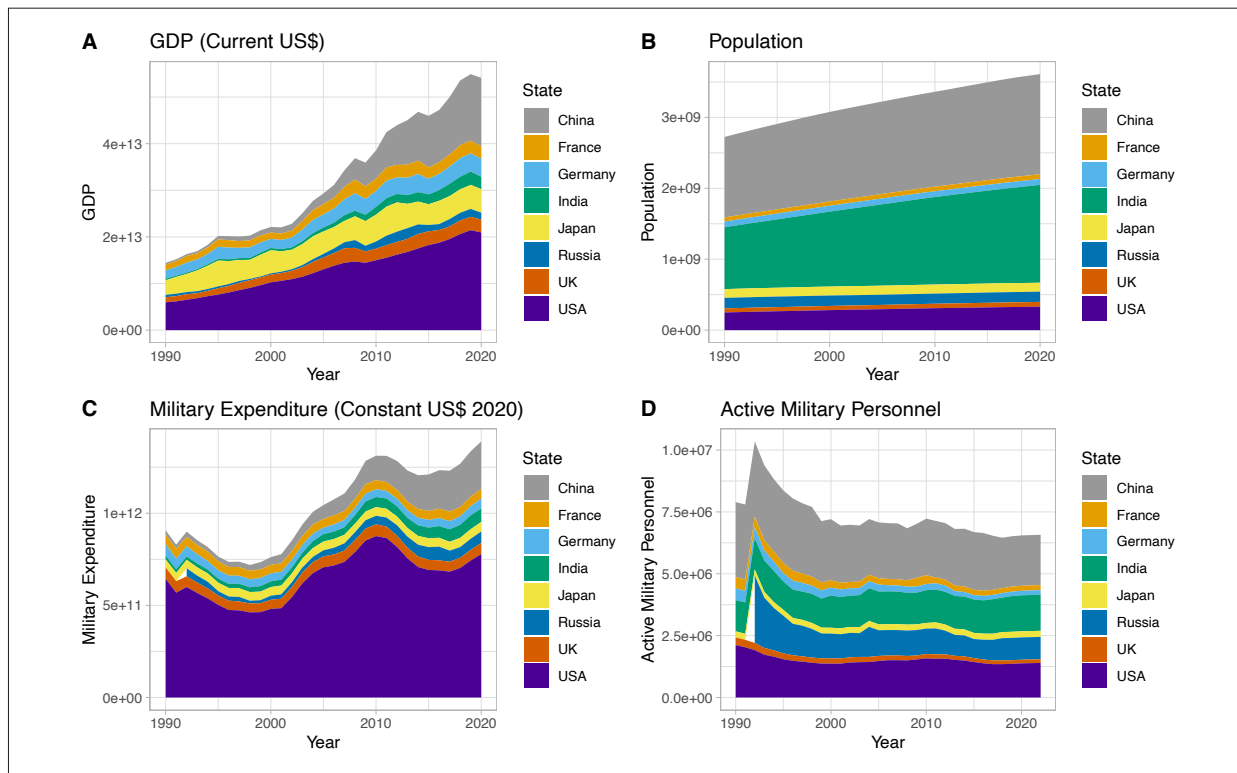


Figure 1: Latent and Military Power of the Major Powers from 1990 to 2020

Note: The development of latent (A and B) and military (C and D) power of the most powerful states in the world from 1990 to 2020 serves as indicator for the international polarity. | **Source:** A and B: World Bank Data Base; C: SIPRI Military Expenditure Database; D: IISS the Military Balance. Graph by author.

a great power or a pole⁴, also holds great power or pole status (Blagden 2019, 209). Furthermore, the number of poles determine if the international system is uni-, bi-, or multipolar (Ikenberry et al 2009, 4). The prospect of stability and peace in the world depends to a degree on the specific polarity. Thus, the effect of polarity on the behavior of the great powers is subject to ongoing investigation and debate. In general, empirical data suggests that a bipolar world is more peaceful and stable compared to a multipolar one. However, the effect of unipolarity on world stability and the behavior of the remaining pole is unconcluded and remains subject to debate (Kennedy 1987; Layne 2006; Mearsheimer 2001, 2018; Prifti 2017).

Relative economic and military power is steadily changing, as state do not stand still (Kennedy 1987, 537–538). For most of the time since 1500, the international system experienced multipolarity. This multipolar period was characterized by a plethora of great power wars. Toward the end of World War II, the relative distribution of power shifted so that only the United States (USA) and the Soviet Union retained their great power status. Thus, the world formed a relatively stable bipolar system (Kennedy 1987, Mearsheimer 2001). In 1991 the Soviet Union collapsed and left the USA as the sole

pole (Mearsheimer 2018, 4). Unipolarity is “unprecedented in the modern era” (Ikenberry et al. 2009, 1) and has controversial implications, as discussed above.

In sum, the dynamic distribution of relative material power both motivates and constrains states – especially so great powers – and thus influences the stability of the international system as a whole (Mearsheimer 2001).

The International Polarity from 1990 to Today

Changes in relative power are continuously assessed due to their far-reaching implications. The two types of power are differently measured. The most important features of *latent power* are the population and the wealth of a state.⁵ A large population is a necessary but not a sufficient condition for high latent power. However, if the large population is relatively productive, the produced wealth can be used to build military power. Consequently, the economic productivity is usually measured by means of the gross domestic product (GDP) (Mearsheimer 2001, 60–67). *Military power* is more complex to operationalize than latent power. Traditionally, four kinds of military power are distinguished⁶, as discussed above

(Mearsheimer 2001, 83). Different types of military power have different effects on the balance of power. However, the great power conflicts of the modern era show that land power takes precedence (Mearsheimer 2001, Kennedy 1987). Moreover, the measurement of military power is sophisticated because the quality of training, the weapon systems, and the organizational structure must be assessed (Mearsheimer 2001, 133–135). These variables are difficult to quantify reliably, as the unexpectedly poor performance of the Russian Armed Forces during the early stages of the invasion of Ukraine in 2022 demonstrates (Gould-Davies 2022, 10–13). Therefore, researchers often resort to proxy variables such as defense expenditure and the number of armed forces personnel to measure military power (Ikenberry et al. 2009, 6; Szvircsev Tresch 2005, 105).

The aforementioned collapse of the Soviet Union in the early 1990s marked the transition from bi- to unipolarity. However, unipolarity did not mark the end of history as the distribution of relative power shifted from 1990 to 2020 (Figure 1). Most pundits agree, that today, we no longer live in a unipolar system (Ikenberry 2018, 17; Mearsheimer 2018, 228; Thompson 2017, 2; Wenger 2022, 18–19). In other words, since 1990, some states have enhanced their military capabilities to the point where they are potentially able of waging a serious fight against the USA, which confers on them great power status. More specifically, “relations between China and the United States form the main axis in a multipolar system of great powers, which Europe and Russia then group around” (Wenger 2022, 18).

The argument for current multipolarity is strengthened by assessing the military power of the major states more specifically (IISS 2022). Currently, the USA is still the most powerful state in the world and the only regional hegemon due to its domination of the Western hemisphere. Moreover, it has the “unique ability to project power on a global basis” (IISS 2022, 48). However, major powers such as China are steadily gaining both latent and military power and thus continuously decrease the power gap between them and the USA. Both China and Russia hold large armed forces, which are being modernized. Nevertheless, their actual combat effective against a rival great power remains unclear (IISS 2022, 192; 225). The Western European major powers maintain professional armed forces that possess combat experience (IISS 2022). However,

the German military shows difficulties in increasing readiness levels and suffers from “shortages of spare parts and maintenance problems” (IISS 2022, 109). Because of the Russian invasion of Ukraine, Germany provided additional 100 billion Euro for its military in 2022 (Wenger 2022, 19). By contrast, India has a “large conventional force including nuclear capabilities but its overall [military] capability (...) is limited by inadequate logistics and maintenance personnel” (IISS 2022, 266). Japan has a traditionally defensive orientation of its armed forces. Therefore, it has limited offensive capabilities (IISS 2022, 276). In sum, the world is experiencing “a gradual diffusion of power away from the West” (Ikenberry 2018, 17).

“The current security situation in Europe has to be viewed in the light of the changing international polarity.”

Europe Under Conditions of Multipolarity

The current security situation in Europe has to be viewed in the light of the changing international polarity. It is no coincidence that Russia did not invade Ukraine on a large scale and tried to eke out total victory from the 1990s to the 2010s. The relative distribution of power at that time deterred Russia from aggressive behavior of this magnitude. However, Russia increased its military power and projected power abroad on several instances over the last two decades (Gould-Davies 2022, 11). Additionally, China was able to develop its latent and military might, which decreased its power gap to the USA, as discussed above. Chinas new position as a great power allows it to increasingly challenge US interest in East Asia. Consequently, the USA reinforced its strategic emphasis on the region (Thompson 2017, 2). Furthermore, the European major powers have arguably equal or less military power than Russia and sent ambiguous signals regarding their commitment to collective defense in the years before 2022 (IISS 2022; Schreer 2019). The sum of these circumstances presented Russia with the perceived opportunity to increase its share of world power by trying to conquer Ukraine.

Since the end of the Cold War, Russia viewed Ukraine “as a critical component of its security strategy” (Bowen

2019, 312) and was thus trying to influence Ukraine's domestic politics. In 2014, Russia's approach became more aggressive. The Russian Armed Forces seized the Crimean Peninsula. Additionally, Russia fostered an insurgency in the Donbas and deployed military and intelligence units⁷ to counter Ukrainian countermeasures (Bowen 2019, 313–314). One of Russia's principal ends was "to negate any further Ukrainian drift towards the West" (Bowen 2019, 312). Technically speaking, Russia engages in war with Ukraine since 2014, even though the use of force was limited during the first eight years and drastically increased after February 2022. In addition to war, Russia simultaneously tried to blackmail⁸ Ukraine (and its European rivals), for instance by conducting extensive military exercises. However, since the blackmailing approach failed to deliver the desired results, Russia resorted to extend its war in February 2022 (Gould-Davies 2022 11–12, NZZ 2022a).

Russia's attempt to revise the European security order conflicts with the security interest of other European states. Hence, Russia's western rivals, the USA and the major European powers (Germany, France, UK), and several minor allies are trying to check Russian's ambitions. Therefore, they primarily apply a buck-passing⁹ strategy with Ukraine as the buck-catcher. In addition to buck-passing, Russia's rivals also strengthen their commitment to NATO, which serves as a balancing coalition that aims at deterring Russia from spilling the war over to other states and trying to gain more power beyond Ukraine (NZZ 2022b).

The Implications of Multipolarity for Switzerland

Switzerland faces significant constraints by its relative latent power that prohibits the state to produce a comparatively extensive and forceful military. In other words, even though Switzerland exhibits exceptional economic productivity, it has a small population of roughly 8.5 million people (WBOD 2022). The small population inhibits Switzerland from achieving great power status. Thus, Switzerland is a minor power and its strategic options are therefore limited. In addition to Switzerland's

relative power, polity (semi-direct democracy) and certain aspects of the Swiss identity (such as neutrality¹⁰ or national sovereignty) further decrease the political and strategic options of Swiss policymakers (Szvircsev Tresch et al. 2022a, 125–156).

Historically, Switzerland refrained from independently competing with the European great powers abroad during the last 500 years. The last time Switzerland seriously aimed at increasing its relative share of power to the expense of its rivals was in the early 16th century. The armed forces of the former Old Swiss Confederacy were able to conquer and hold Milano for several years. However, the reach for power ended adversely for Switzerland as the French artillery obliterated the Swiss infantry in the battle of Marignano in 1515 (de Weck 2015). The failure of Marignano combined with internal divisions made it difficult for the Swiss to further mobilize resources and formulate a coherent foreign policy. As a consequence, Switzerland became accustomed to its status as a minor power. Nevertheless, Switzerland has not refrained from waging internal wars or wars under the flags of a European great powers until 1815 (Maissen 2010, 98–99; 2015, 104–115).

Russian aggression in the current Russo-Ukrainian War is contrary to Switzerland's security interests. Consequently, Switzerland prefers Russia to be checked. In theory, Switzerland can resort to balancing¹¹ or buck-passing for this end (Mearsheimer 2001, 155–162). In reality, Switzerland applies part of both approaches, in a sometimes ambivalent manner. On one hand, Switzerland conducts *balancing* by deploying its diplomacy and simultaneously increasing its defense expenditure (internal balancing) (Catrina 2022, 5; Swissinfo 2022). However, Switzerland refrains from joining a defensive alliance due to the aforementioned internal

constraints. On the other hand, it *passes the buck* to the Ukraine, similar to the other western states, while supporting Ukraine with comparatively parsimonious economic and humanitarian aid (NZZ 2022c). However, due to its dependence on energy

resources, Switzerland also maintains economic relations with Russia, which arguably undermines Swiss security interests (NZZ 2022d).

“Switzerland faces significant constraints by its relative latent power that prohibits the state to produce a comparatively extensive and forceful military.”

Switzerland is applying a low-cost approach and leaves the robust balancing against Russia to others. This strategy selection is rational in the short-term and is historically widely used in world politics (Mearsheimer 2001, 157–159). Additionally, it is well accepted by the Swiss voters who strongly support the neutral stance (Szvircsev Tresch et al. 2022b, 29–40). However, its long-term effects in the present case remain unclear. For instance, Switzerland applied a similar approach during World War II and was spared from invasion (Maissen 2010, 274). Nevertheless, Switzerland faced disadvantages in the post-war period as a consequence (Maissen 2010, 279–281). It is hence worth discussing whether further economic distancing from Russia and the application of (limited) external balancing within the framework of a European defense alliance would represent a greater long-term benefit for Switzerland's security (Catrina 2022). However, external balancing would inevitably end Swiss neutrality¹². It remains questionable if Swiss voters can be convinced to break with this tradition, regardless of its historical origins (Szvircsev Tresch et al. 2022a, 164–165).

“Switzerland is applying a low-cost approach and leaves the robust balancing against Russia to others. This strategy selection is rational in the short-term and is historically widely used in world politics.”

Conclusion

The global distribution of material means has important implications for the behavior of states and especially great powers. Since the End of the Cold War, there was a relative decline of power in the West. Consequentially, the world currently experiences multipolarity for the first time since the 1940s, which increases the probability of instability. Hence, considering multipolarity to analyze current events such as the war in Ukraine increases understanding and explanatory power. Multipolarity also affects Switzerland. Therefore, Switzerland is challenged to find a strategic response to the changing distribution of power, taking into account its geographic location, for example through a limited defense policy rapprochement with the European democracies. ♦

Endotes

1 However, under certain circumstances states can cooperate. Nevertheless, «cooperation is sometimes difficult to achieve and always difficult to sustain» (Mearsheimer 2001, 51).

2 The impact of nuclear weapons on international peace and stability is controversial among scientists. One reason is disagreement about the likelihood of nuclear escalation of a conventional war between nuclear powers. This uncertainty leads to a degree of caution among nuclear states, reducing the probability of a major war (Mearsheimer 2001, 130–133). Nuclear weapons can be used as a means of blackmail, as demonstrated by Russian threats to use such weapons in the context of the Russian-Ukrainian war. However, the credibility of these threats should not be overestimated since an actual use of nuclear weapons also poses a high risk to the security of the state using them (Schneider 2022).

3 The stopping power of water refers to the circumstance that «water is a forbidding barrier when a navy attempts to deliver an army onto territory controlled and well-defended by a rival great power» (Mearsheimer 2001, 114).

4 Blagden's (2019, 209) definition of a pole may appear vague and reductionist. Other pundits apply a more extensive definition. «A pole [is] a state that (1) commands an especially large share of the resources or capabilities states can use to achieve their ends and that (2) excels in all the component elements of state capability, conventionally defined as size of population and territory, resource endowment, economic capacity, military might, and organizational-institutional competence» (Ikenberry et al 2009, 4). However, Ikenberry's definition can be challenged, for instance regarding the necessity of an exceptional large population for great power status (Mearsheimer 2001, 60–67). Finally, it is the ability of a state to balance and check other great powers that matters. Hence, Blagden's definition is both parsimonious and expedient in the present context.

5 The focus on the population size and the GDP to operationalize the socio-economic capability is heuristic to some degree and omits features such as the level of technology, the production of militarily relevant components, and the access to strategic resources. Moreover, the translation of latent into military power can vary in its efficiency. Nevertheless, the application of the two measures is sufficient and expedient from a theoretical perspective (Mearsheimer 2001, 55–82). Furthermore, the measures – especially the GDP – are frequently used in research (Davis 2016, 168; Ikenberry et al 2009, 6).

6 Cyber forces are not regarded as a distinct kind of military power since its role is supportive in the best case and its power projection capabilities are nonexistent, as the Russian invasion of Ukraine in 2022 demonstrates (Bouks 2022, 128–129; Carmack 2022).

7 The units that Russia deployed to the Donbass consisted of so-called Battalion Tactical Groups (батальонные тактические группы) and Spetsnaz (спецназ) Special Forces (Bowen 2019, 314).

8 Blackmailing refers to an offensive strategy that aims at gaining «power at a rival's expense without going to war by threatening to use military force against its opponent» (Mearsheimer 2001, 152).

9 Buck-passing is defined as a defensive strategy by which «a buck-passer attempts to get another state [buck-catcher] to bear the burden of deterring or possibly fighting an aggressor, while it remains on the sidelines» (Mearsheimer 2001, 157–158).

10 Swiss policymakers are well aware of the importance of neutrality for Swiss identity, and the constraints it carries, as the President of the Swiss Confederation Ignazio Cassis stated: «Our self-image as Swiss nationals is closely linked to neutrality. It is an integral part of our identity and our origins» (FDFA 2022a).

11 Balancing entails three features. First, states can use diplomacy to signal an aggressor that they are «committed to maintaining the balance of power, even if it means going to war» (Mearsheimer 2001, 156). Second, they can establish defensive alliances (external balancing) or third, mobilize internal resources (internal balancing) (Mearsheimer 2001, 156–157).

12 The configuration of neutrality has been a dominant part of the domestic political discourse in Switzerland since the Russian invasion of Ukraine. On one hand, the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) created a neutrality report that should «provide an outlook on potential future developments in the understanding of neutrality» (FDFA 2022b). This refers to the concept of cooperative neutrality. One the other hand, conservative actors proclaimed the intention to launch a popular initiative to return to a policy of integral neutrality (NZZ 2022^a). Nevertheless, the Federal Council curbed the FDFA's ambitions for a new understanding of neutrality and adhered to the so-called neutrality report of 1993 (NZZ 2022f).

References

- Blagden, David (2019): Power, polarity, and prudence: the ambiguities and implications of UK discourse on a multipolar international system, *Defence Studies*, 19(3), 209–234.
- Bouks, Barak (2022): The War in Ukraine through the Prism of Presidential Decision-Making Processes, vis-à-vis Media & Cyber Warfare. *National Security and the Future* 2(23), 123–134.
- Bowen, Andrew S. (2019): Coercive diplomacy and the Donbas: Explaining Russian strategy in Eastern Ukraine. *Journal of Strategic Studies*, 42(3–4), 312–343.
- Carmack, Dustin (2022): U.S. Must Implement Lessons on “Hybrid” Conflict from Ukraine War. Heritage Foundation. 3704, 1–24.
- Catrina, Christian (2022): Die Schweiz: militärisch neutral, politisch Teil des Westens. *stratos digital*. 5(17), 1–6.
- Davis, Christopher Mark (2016): The Ukraine conflict, economic–military power balances and economic sanctions. *Post-Communist Economies*, 28(2), 167–198.
- de Weck, Hervé (2015): Schlacht von Marignano. (Marignano, Schlacht von (hls-dhs-dss.ch) [Stand: 13.06.2022]).
- Eichensehr, Kristen E. (2022): Ukraine, Cyberattacks, and the Lessons for International Law. *American Journal of International Law*, 116, 145–149.
- FDFA (2022a): Swiss Neutrality (neutralitaet-schweiz_EN.pdf (admin.ch) [Stand: 16.06.2022]).
- FDFA (2022b): Questions and answers on Switzerland’s neutrality (<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/aktuell/newsuebersicht/2022/03/neutralitaet.html> [Stand 23.07.2022]).
- Fedorenko, Vladislav L.; Fedorenko, Maksym V. (2022): Russia’s Military Invasion of Ukraine in 2022: Aim, Reasons, and Implications. *Krytyka Prawa*, 14(1), 7–42.
- Gould-Davies, Nigel (2022): Putin’s Strategic Failure. *Survival*, 64(2), 7–16.
- Haas, Michael (1970): International Subsystems: Stability and Polarity. *American Political Science Review*, 64(1), 98–123.
- IISS (International Institute for Strategic Studies) (2022): The Military Balance. The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economics. Abingdon: Routledge.
- Ikenberry, G. John (2018): The End of the Liberal World Order? *International Affairs* 94(1), 7–23.
- Ikenberry, G. John, Mastanduno, Michael and Wohlforth, William C. (2009): Unipolarity, state behavior, and systemic consequences. *World Politics*, 61(1), 1–27.
- Kenney, Paul (1987): The Rise and Fall of Great Powers. New York: Vintage Books.
- Layne Christopher (2006): The Peace of Illusions. American Grand Strategy from 1940 to the Present. New York: Cornell University Press.
- Maissen, Thomas (2010): Geschichte der Schweizer. Baden: Hier und Jetzt.
- Maissen, Thomas (2015): Schweizer Heldengeschichten und was dahintersteckt. Baden: Hier und Jetzt.
- Mearsheimer, John J. (2001): The Tragedy of Great Power Politics. New York: W.W. Norton & Company.
- Mearsheimer, John J. (2018): The Great Delusion. Liberal Dreams and International Realities. New Haven and London: Yale University Press.
- Mic, Daniela Alina (2021): Unipolarity and Multipolarity in the System of International Relations. *Revue des Sciences Politiques*, 72, 165 – 173.
- Moravcsik, Andrew. (1997): Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics. *International organization*, 51(4), 513–553.
- NZZ (2022a): Russland und Weissrussland verstärken den Druck auf die Ukraine mit einem Manöver (<https://www.nzz.ch/international/ukraine-russland-und-weissrussland-verstaerken-druck-mit-manoever-ld.1665682> [Stand: 14.06.2022]).
- NZZ (2022b): Der Ukraine-Krieg und die Wiedergeburt der Nato (Krieg in der Ukraine unterstreicht Bedeutung der Nato (nzz.ch) [Stand: 14.06.2022]).
- NZZ (2022c): Neutral, aber hilfsbereit? Die Schweiz, Österreich und Irland knausern bei der Hilfe für die Ukraine. (Ukraine-Krieg: Neutrale Staaten wie die Schweiz helfen wenig (nzz.ch) [Stand: 15.06.2022]).
- NZZ (2022d): Gasversorgung in der Schweiz: Ist ein Lieferstopp verkraftbar? (Gasversorgung in der Schweiz: Ist ein Lieferstopp verkraftbar? (nzz.ch) [Stand: 15.06.2022]).
- NZZ (2022e): Neutralität über alles? Die Schweiz streitet über die Auslegung des eigenen Unikums. (<https://www.nzz.ch/schweiz/neutralitaet-der-elefant-im-raum-ist-china-ld.1695204> [Stand: 29.07.2022]).
- NZZ (2022f): Cassis wird neutralisiert – seine Bundesratskollegen sind nicht “kooperativ” und weisen den Neutralitätsbericht zurück. (<https://www.nzz.ch/schweiz/neutralitaetsbericht-cassis-bundesratskollegen-kooperativ-ld.1701616> [Stand: 30.10.2022]).
- Prifti, Bledar (2017): US Foreign Policy in the Middle East: The Case for Continuity. Cham: Springer.
- Schieder, Siegfried and Spindler, Manuela (2006): Theorien der Internationalen Beziehungen. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Schimmelfennig, Frank (2021): Internationale Politik. Paderborn: Ferdinand Schöningh.

- Schneider, Gerald (2022): Auf Nukleardrohungen mit Defaitismus reagieren? Wider den Vulgär-Realismus in der Ukraine-Debatte. (<https://www.nzz.ch/meinung/auf-nukleardrohungen-mit-defaitismus-reagieren-wider-den-vulgaer-realismus-in-der-ukraine-debatte-ld.1705753> [Stand: 30.10.2022]).
- Schreer, Benjamin (2019): Trump, NATO and the Future of Europe's Defence, *The RUSI Journal*, 164(1), 10–17.
- Spindler, Manuela (2013): *International Relations: A Self-Study Guide to Theory*. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Swissinfo (2022): Switzerland condemns Russian 'invasion' in strongest terms. Switzerland condemns Russian 'invasion' in strongest terms – SWI swissinfo.ch [Stand: 15.06.2022]).
- Szvircev Tresch, T., Wenger, A., De Rosa, S., Ferst, T., Robert, J., Rohr, P. (2022a): Sicherheit 2022 – Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich und Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, Birmensdorf und Zürich.
- Szvircev Tresch, T., De Rosa, S., Ferst, T., Rohr, P., Robert, J. (2022b): Nachbefragung der Studie "Sicherheit 2022" aufgrund des Krieges in der Ukraine – Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich und Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, Birmensdorf und Zürich.
- Szvircev Tresch, Tibor (2005): Europas Streitkräfte im Wandel: Von der Wehrpflichtarmee zur Freiwilligenstreitkraft. Eine empirische Untersuchung europäischer Streitkräfte 1975 bis 2003. Doctoral Thesis, University of Zurich.
- Thompson, John Jack. (2017): Die Regierung Trump und die Grand Strategy der USA. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, 212.
- WBOD (World Bank Open Data): World Bank Open Data (<https://data.worldbank.org/> [Stand: 01.06.2022]).
- Wendt, Alexander (1999): *Social theory of international politics* (Vol. 67). Cambridge: Cambridge University Press.
- Wenger, Andreas (2022): We Won't See a Second Cold War. *Globe ETH Zürich*. 1(2022), 17–19. *Globe Magazin* 1.22 (ethz.ch)

September 1972

Schlüsselmoment(e) der Entstehung einer zeitgemässen schweizerischen Luftkriegskonzeption



PETER MERTENS,
Militärakademie an der ETH Zürich

Abstract

In 1966, the Swiss Armed Forces adopted a new national military defence concept ("Konzeption 66"). It defined the principal task assigned to the aviation branch of the Swiss air force as the support of ground forces by engaging targets on the ground. A major consequence was the neglect of the airborne component of air defence, bypassing basic insights of military history as well as the lessons of contemporary air warfare.

Six years later, following the "zero decision" – the failed acquisition of a new fighter-bomber –, the Swiss government directed the Army to re-evaluate "Konzeption 66". The process of re-evaluation interacted with the lessons from a second key event, the biggest exercise in the history of the Swiss Air Force – which also took place in September 1972 –, leading

to a substantial revision of the Swiss air power concept. This rethinking initiated an adaptation of Swiss air doctrine to more modern standards and has to be regarded as a major turning point in the history of Swiss air power.

The new air power concept was continuously refined, but stayed valid in its core aspects until the Swiss Armed Forces as a whole received a new comprehensive operational concept ("Umfassende Einsatzkonzeption") in the 1990s. Moreover, and in contrast to the view of contemporaries and later historians of the "Concept of 1966" as essentially remaining in force until its official substitution in 1992/1995, the revision of the air power concept during the 1970s in fact contributed to a partial invalidation of the original "Konzeption 66".

DOI: 10.48593/xrr0-p770

Schlüsselbegriffe Luftkriegskonzeption; Luftkriegsdoktrin; Konzeption 66; Nullentscheid; Luftwaffenmanöver 1972

Keywords Swiss air power concept; Swiss air power doctrine; concept of 1966; zero decision; Swiss Air Force Exercise 1972



DR. DIPL.-PÄD. PETER MERTENS, Oberstleutnant d. R. a. D., ist Historiker, Erziehungswissenschaftler und Betriebswirt. Im Zuge des bei der Dozentur Militärgeschichte der Militärakademie an der ETH Zürich angesiedelten Forschungsprojekts «Der Schweizerische Generalstab und die Entwicklung der Armee 61 im Spannungsfeld von Détente und Rüstungswettlauf (1966–1995)» erarbeitet er für die Reihe «Der Schweizerische Generalstab» derzeit den Band XII,2 «Luftkriegskonzeption und Luftkriegsrüstung der Armee 61».

E-Mail: peter.mertens@milak.ethz.ch

Einleitung

Oberstkorpskommandant Eugen Studer kann seine Verärgerung nicht verhehlen. Während der Pressekonferenz zum Abschluss der Manöver seiner Flieger- und Fliegerabwehrtruppen (FF Trp) am 5. Oktober 1972 nimmt er erneut Stellung zu dem, was der Flugwaffe knapp vier Wochen zuvor widerfahren ist. «In der Schweiz gibt es 15 bis 18 Personen, die mit der Materie der Flugzeugbeschaffung vertraut sind. Die Politiker sind restlos überfordert.» Sie könnten «für das Studium eines Projektes erfahrungsgemäss so viele [sic] Stunden aufwenden, als die Experten daran Jahre gearbeitet haben.» Bundesrat und Parlament sollten deshalb lieber «Vertrauen in die Armee haben» und die Detailentscheidungen den Offizieren überlassen (Zitate: Wiener 1973, 116). Gemeint ist damit der sogenannte Nullentscheid des Bundesrats vom 9. September 1972. Dieser Beschluss stellt nicht bloss den Verzicht auf die Beschaffung eines neuen Kampflugzeugs dar. Vielmehr schafft er, wie Generalstabschef Johann Jakob Vischer feststellt, «eine vollständig neue Ausgangslage für die Planung der künftigen militärischen Landesverteidigung» (BAR 1, 1).

Ausgerechnet in dieser als prekär wahrgenommenen Lage stehen die zu Beginn erwähnten Manöver an, die ambitioniert angelegt sind und die bis heute die grösste Truppenübung in der Geschichte der schweizerischen Luftwaffe darstellen. Weniger offenkundig als der Nullentscheid, aber ebenso nachhaltig wie dieser, bilden sie einen der Schlüsselmomente für die Entstehung einer zeitgemässen schweizerischen Luftkriegskonzeption, die ab 1973 das seit 1966 gültige, in die allgemeine Konzeption der militärischen Landesverteidigung eingebettete Konzept der Luftkriegsführung ablöst.

Um die Bedeutung des Corsair-Milan-Nullentscheids für die konzeptionelle Entwicklung der schweizerischen Luftwaffe, und das Momentum, das 1972 von der Truppenübung der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen ausgeht, aufzuzeigen, werden im Folgenden zunächst die wichtigsten Aspekte des Nullentscheids und der FF Manöver 72 skizziert. Hieran anknüpfend erfolgt unter Rückgriff auf bisher nicht zugängliche bzw. nicht beachtete Quellen eine pointierte Darlegung der kurz- und mittelfristigen Konsequenzen, welche die Armeeführung nach dem Nullentscheid und dem «Guerre des dix jours» zieht.

Hypothesen: Die Nachwirkungen der Mirage-Affäre und die Konzeption 66

Neben den Limitierungen durch ein permanent enges Budget, wie sie wohl die meisten Luftwaffen der Welt kennen, belasten Anfang der 1970er-Jahre zwei spezifische Hypothesen die Weiterentwicklung der schweizerischen Luftstreitkräfte: Zum einen die materiellen Konsequenzen der Mirage-Affäre, zum anderen die als Reaktion auf die Auswirkungen dieses Skandals formulierte Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6. Juni 1966 (Konzeption 66).

Die Mirage-Angelegenheit führt 1964 zur drastischen Reduzierung der Zahl der zu beschaffenden Jagdflugzeuge, so dass die Flugwaffe nur über zwei statt wie geplant vier Staffeln mit modernen, im Luftkampf konkurrenzfähigen Mirage IIIS-Jägern verfügt (Urio 1972). Damit lässt sich der gemäss der Truppenordnung vom 30. Juni 1960 (TO 61) und der Mirage-Botschaft vom 25. April 1961 für die allgemeine Luftverteidigung und die Deckung der Bodentruppen als erforderlich erachtete, quantitativ sowieso schon auf einer fragwürdigen Untergrenze basierende Luftschild kaum mehr realisieren. Schon vor dem Kürzungsbeschluss konfrontiert zudem die SPS-Fraktion nicht zuletzt aus Sorge vor weiter anwachsenden Militärausgaben den Bundesrat mit dem parlamentarischen Vorstoss, «die Gesamtkonzeption der Landesverteidigung im Zusammenhang mit den bisherigen Auswirkungen der Armeereform und ihr Verhältnis zur Luftraumverteidigung einer erneuten Überprüfung zu unterziehen» (Bundesrat 1966, 853. Siehe zur «Motion Bringolf» Jaun 2019, 277ff.). Als Antwort auf diese Problemstellung präsentiert die Konzeption 66 eine modifizierte Idee der Kampfführung, die darauf ausgelegt ist, dass die Bodentruppen deutlich weniger Jagdschutz benötigen. Die Hauptaufgabe der Flugwaffe lautet nunmehr: «Bekämpfung von Erdzielen» (Bundesrat 1966, 864).

Die Konzeption 66 erhält in den eidgenössischen Räten, von der Öffentlichkeit und später seitens der historischen Forschung viel Anerkennung als politisch gelungener Kompromiss und probater Ausweg aus der durch die Mirage-Affäre ausgelösten Krise der Landesverteidigung (Braun 2006, 936–942). Zumindest in puncto Luftkriegsführung ist diese Wertschätzung allerdings nicht gerechtfertigt. Kein Geringerer als Hans Senn, seinerzeit Mitverfasser der Konzeption 66, merkt 1971 in einer Sitzung der Armeeleitung an, man wisse,

«dass die Konzeption vom 6.6.66 in Bezug auf den Einsatz der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen unrichtig sei» (BAR 2, 253).

Eine wesentliche Konstruktionsschwäche der Konzeption 66 ist ihr in der Konzentration auf die Belange der Bodentruppen zu Tage tretender zweidimensionaler Charakter. Sie beachtet zu wenig, dass die moderne Kriegführung in der dritten Dimension eigene Gesetzmässigkeiten und Erfordernisse aufweist und vernachlässigt überdies die Implikationen der vierten Dimension. Ein fassbarer Zeitbezug wird erst in Form der Studie «Mutmassliche Kampfdauer am Boden» (1971/1973) erarbeitet, die auch für die Luftwaffe grundlegende Angaben bereithält (BAR 3, 160). In Hinsicht auf den Faktor Zeit – und damit auf die erforderlichen Luftkriegsmittel – tragen diejenigen, die in der Armeeleitung die Ausrichtung der Flugwaffe auf die Bekämpfung von Erdzielen durchsetzen, zudem den Parametern von Konfliktformen nicht adäquat Rechnung, die sich ausschliesslich oder vornehmlich in der Luft abspielen und bei denen es zu keinen nennenswerten Bodenoperationen kommt, die der Unterstützung aus der Luft bedürfen. Derartige Fälle stellen der Neutralitätsschutz (bzw. der Luftpolizeidienst) und ein reiner Luftkrieg dar. Beide könnten sich ohne Weiteres über einen längeren Zeitraum erstrecken und zu einer systematischen Abnutzung der Mirage-Jagdstaffeln und BL-64-Lenkaffenbatterien führen. In der Operativen Übung 1972 zum Beispiel spielt man eine Lage durch, bei der die Jäger schon in der Neutralitätsschutzphase aufgerufen werden (BAR 4, 1).

«Ein fassbarer Zeitbezug wird erst in Form der Studie «Mutmassliche Kampfdauer am Boden» (1971/1973) erarbeitet, die auch für die Luftwaffe grundlegende Angaben bereithält.»

Um eine Situation zu vermeiden, bei der zum Auftakt der Kampfhandlungen am Boden die mechanisierten Divisionen und die Jagdbomberverbände kaum noch mit Combat Air Patrol, Begleitschutz oder fliegerischem Raumschutz rechnen dürfen, schwebt es Oberstkorpskommandant Studer anfangs vor, «das Schwergewicht der Aufgabenstellung an die Flugwaffe auf den Raumschutz zu legen» (BAR 5, 338). Als 1966 in der Kommission für militärische Landesvertei-

digung (KML), dem Armeeleitungsgremium im Frieden, der Entwurf der Konzeption 66 und das Pflichtenheft für ein neues Kampfflugzeug erörtert werden, findet er jedoch keine Mehrheit für diesen Ansatz. Laut Verteidigungsminister Bundesrat Paul Chaudet wären die zu erwartenden politischen Widerstände zu gross (BAR 6, 760f.). Studers Opponent, Oberstkorpskommandant Alfred Ernst, und Generalstabschef Paul Gygli machen aber gewisse Konzessionen, die es ihm erleichtern, sich trotz anderer Auffassung hinter die Entscheidung zu stellen, einen reinen «Erdkämpfer» zu beschaffen. Unter anderem kann Studer durchsetzen, dass an Stelle der von der Heeresseite favorisierten, bei den Piloten aber unbeliebten Direktunterstützung (Close Air Support) (Osinga 2018, 95) die Unterstützung der Bodentruppen vorrangig indirekt (Air Interdiction) erfolgen soll (BAR 7, Dok. 2: 8.2.1966). Ausserdem verspricht Gygli, er sehe nach der Beschaffung eines Jagdbombers «in einem zweiten Schritt die Erhöhung der Zahl der Hochleistungsflz. für Luftraumverteidigung und Raumschutz» (BAR 6, 786).

Der Corsair-Milan-Nullentscheid vom 9. September 1972

Studers Einlenken hat noch einen weiteren Grund. Die veralteten DH-112 Venom, zahlenmässig das Rückgrat der Jagdbomberflotte, müssen dringend ersetzt werden. Selbst gegen die als Jäger international nicht mehr konkurrenzfähigen Hawker Hunter können sich die Venom in Übungen nicht mehr behaupten. Ein Staffelkommandant «erklärt, er sei beschämt und deprimiert. Wenn der Hunter die Venom entdeckt habe, sei es einfach Schluss gewesen. [...] es sei ungefähr das gleiche Verhältnis zwischen Venom und Hunter, wie wenn er mit dem Velo über die Piste von Payerne fahre und von einem andern mit dem Motorrad verfolgt würde» (BAR 6, 781).

Die Schlüsselfrage lautet: Was muss das neue Flugzeug leisten? Nicht ohne Söffisanz schildert Oberstkorpskommandant Züblin, Kommandant des Gebirgsarmekorps 3 und gleichfalls Mitglied der KML, die Ausgangslage wie folgt: «Nun hatten die so sachverständigen Wunderknaben im Parlament ihre eigenen Ansichten. Das neue Flugzeug sollte ein «Erdkampfflugzeug» sein. Was sollte das heissen? Fachleute konnten es nicht sagen. In der Vorstellung des Parlaments sollte das Flugzeug billig sein. Es durfte kein «Hochleistungsflugzeug»

«Die Schlüsselfrage lautet: Was muss das neue Flugzeug leisten?»

sein, d. h. nicht Ueberschall [sic] fliegen und schliesslich sollte es dazu geeignet sein, Ziele am Boden anzugreifen. Dass es nicht billig werden würde [sic] stand von Beginn an fest. Es gab keine billigen Flugzeuge mehr, die Zeiten waren vorüber» (BAR 8, 230f.). Nach langem Tauziehen einigt sich die KML auf drei Hauptkriterien: «Das neu zu beschaffende Kampfflz. muss in der Lage sein, stark mit Flab. verteidigte wichtige Erdziele zu bekämpfen, sich selbst zu schützen und wenn nötig und möglich den Schutz der noch vorhandenen weniger leistungsstarken Flz. zu übernehmen» (BAR 9, 7).

Die nun folgende Kampfflugzeugevaluation dauert fast sechs Jahre, nutzt modernste wissenschaftliche Methoden, kostet rund 35 Millionen Franken und ergibt zunächst, dass weltweit keine Maschine angeboten wird, die alle Kriterien gleichzeitig erfüllt. Auf der Grundlage eines nunmehr reduzierten Anforderungskatalogs – die für ein Kampfflugzeug der in Frage kommenden Gewichtsklasse unrealistische dritte Grobanforderung (zusätzlich noch Jagdschutz für die Venom und Hunter zu bieten) entfällt – setzt sich dann während der Vor-, der Haupt- und der Zusatzevaluation jedes Mal mit grossem Vorsprung die US-amerikanische



Abbildung 1: Die «Corsair» und ihr ambivalentes Vietnam-Image. Eine LTV A-7E der US Navy beim Angriff auf die Hai Duong-Brücke (1972) (U.S. Navy National Museum of Naval Aviation)



Abbildung 2: Karikatur zum Nullentscheid: «Ohne den Corsair macht das ganze keinen Spass!» (BA-MA 1, vor Nr. 56)

LTV A-7G Corsair II durch, ein vietnam-erprobtes allwetterfähiges Light Attack-Flugzeug. Dieses eindeutige Ergebnis manövriert den Bundesrat indes in die unbequeme Situation, keine echte Wahlmöglichkeit mehr zu haben. Er ordnet daher eine weitere Bewertungsrunde an, die auf zwei Flugzeugtypen zu konzentrieren sei, «von denen einer europäischer Provenienz sein müsse» (BAR 10, 4). Deswegen gelangt neben der Corsair nicht etwa die an zweiter Stelle platzierte, ebenfalls aus den USA stammende MD A-4S Skyhawk in die Schlussauswahl, sondern die französische Milan, die von ihrer Herstellerfirma Dassault freilich «erst in groben Umrissen definiert» ist (Moser 1973, 65–71). Anders als auf der aktuellen Dassault-Website beschrieben, endet diese Schlussevaluation nicht in einem «draw» (Dassault Aviation, 6.4.2022), sondern kaum noch überraschend mit einem erneuten klaren Sieg der Corsair.

Für eine Überraschung sorgt hingegen der Bundesrat, als er am 9. September 1972 verkündet, keines der beiden Flugzeuge beschaffen zu wollen. Die Motive für diesen aus der Sicht vieler Zeitgenossen nicht nachvollziehbaren Nullentscheid sind zwar nicht vollständig aufklärbar. Sie gründen jedoch erkennbar in einem Konglomerat aus finanziellen, konzeptionellen, aussenwirtschaftlichen, aussen- und innenpolitischen sowie technologischen Bedenken (Mertens 2022, 37).

Der Bundesrat erläutert zwar umgehend, sein Entschluss sei nur als vorläufiger Ver-

zicht zu betrachten. Trotzdem verursacht der Nullentscheid in der Armee «eine weitverbreitete Unsicherheit» (BAR 1, 1). Rüstungschef Heiner Schulthess hatte, entnervt vom Lavieren des Bundesrats, schon Ende August gekündigt, Luftwaffenchef Studer folgt seinem Beispiel Mitte November. Nicht wenige Medien bezeichnen den Beschaffungsprozess und sein Finale als «Debakel», «Farce», «Malaise» oder «Tragödie». Im Überwachungsgeschwader, dem Profiverband der Fliegertruppen, kommt es zu einem Exodus an Piloten, die lieber zur Swissair wechseln als weiter auf die Modernisierung des Jagdbomberparks zu warten (BAR 11). Diese Reaktionen tragen wesentlich dazu bei, dass selbst in der neueren Forschung der Nullentscheid als «failed decision», «Skandal» oder «Fiasko» interpretiert wird (Lombardi 2007, 55; Jung 2017, 112ff., Braun 2006, 923).

Bei genauerer Betrachtung werden diese Urteile jedoch der Sachlage nicht ganz gerecht. Denn das Verhalten des Bundesrats – zu entscheiden, noch nichts zu entscheiden (Luzerner Neueste Nachrichten, 12.9.1972) – eröffnet den Ausweg, eine komplexe und verfahrenere Situation mittels eines Reboots des Problemlöseprozesses zu beheben. Hierdurch wird eine Revision angestoßen, die, wie sich aus der Rückschau zeigt, zu

«Hierdurch wird eine Revision angestoßen, die, wie sich aus der Rückschau zeigt, zu einer zeitgemässen Reformulierung der Luftkriegskonzeption führen soll.»

einer zeitgemässen Reformulierung der Luftkriegskonzeption führen soll. Die Idee einer Neubeurteilung resultiert freilich nicht erst aus dem Nullentscheid bzw. dem in ihm verdichteten Problembündel. Tatsächlich

bekundet der Bundesrat nämlich bereits im März 1972 definitiv, dass ihm «im Hinblick auf den Zeitablauf und auch wegen der Einordnung des militärischen Bereichs in die Gesamtverteidigung» eine Überprüfung und Weiterentwicklung der TO 61 und der Konzeption 66 in ihrer Gesamtheit geboten erscheine (Bundesrat 1972, 1043). Das Regierungsgremium nutzt nun aber das Momentum, das vom Nullentscheid ausgeht – und insofern ist die «décision zéro» auch nicht selbst «un tournant majeur pour la doctrine des troupes ADCA» (Chauvy 2020, 65) – und forciert den in Form von Leitbildstudien seit mehreren Jahren laufenden Weiterentwicklungsprozess, indem es das Militärdepartement beauftragt, jetzt unverzüglich «die Konzeption der militärischen Landesverteidigung von 1966 und die Instrumente, auf denen sie beruht, zu überdenken» (BAR 12, 3f.).

Wie Oberstkorpskommandant Senn kurz nach dem Nullentscheid zutreffend herausstreicht, ist es allerdings fraglich, ob sich die Regierung der Tragweite ihres Entschlusses bewusst ist. Der Bundesrat habe schliesslich «nicht nur eine Typenwahl nicht vollzogen», sondern «vielmehr eine Wende in unserer militärischen Landesverteidigung eingeleitet» (BAR 13, 239).

«La guerre des dix jours»: Die Flieger- und Fliegerabwehrtruppenmanöver 1972

Das dritte neben dem Nullentscheid und dem Überprüfungsauftrag des Bundesrats im September 1972 wirksam werdende Schlüsselmoment, das, wenngleich nicht auf den ersten Blick erkennbar, bedeutend zur Entstehung einer zeitgemässen schweizerischen Luftkriegskonzeption beiträgt, sind die am 25. September beginnenden Manöver der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen. Zweck der FF Manöver 72 ist es, «Führung und Zusammenwirken der Verbände auf allen Stufen unter realistischen Bedingungen während 10 Tagen zu erproben und einzuspielen» und dazu «jene Lagen und Probleme zur Darstellung gelangen zu lassen, die sich beim Einsatz grosser Teile der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen bzw. grosser Verbände und bei starker Auslastung der Führung einstellen» (BAR 14, Dok. 4, 1). Hierzu bietet die Luftwaffenführung 21 867 Angehörige der Armee, 212 Flugzeuge, sämtliche 68 BL-64-Lenk Waffen-Werfer, 120 mittlere und 148 leichte Fliegerabwehrkanonen sowie rund 2600 Fahrzeuge auf. An den Spitzentagen werden über 500 Einsätze geflogen (BAR 14,

Dok. 4, 35, 43), «was den Einsatzzahlen der amerikanischen Luftstreitkräfte in Vietnam entspricht» (Wiener 1972, 523). Um den Abfangjägern genug Bewegungsraum zu bieten, wird sogar die Luftstrasse Amber 9 (A9), über die der zivile Luftverkehr zwischen Mailand, Zürich und Frankfurt verläuft, «während zwei Tagen ostwärts um die Schweiz herumgeleitet» (BAR 14, Dok. 4, 23). Das Schiedsrichter- und Auswertungssystem der Manöver ist, so der deutsche Militärattaché, in seinem «technischen wie finanziellen Umfang [...] eine – zumindest Europäische – Spitzenleistung» (BA-MA 2, Nr. 51, 8). Alles in allem stellen die FF Manöver 72 die grössten und teuersten Manöver in der Geschichte der Schweizer Luftwaffe dar.

«Alles in allem stellen die FF Manöver 72 die grössten und teuersten Manöver in der Geschichte der Schweizer Luftwaffe dar.»

Ein besonderes Augenmerk gilt der Überprüfung der Leistungsfähigkeit der im vorangehenden Jahrzehnt beschafften Luftverteidigungsmittel, also des halbautomatischen Luftraumüberwachungs- und Führungssystems «Florida», des Jagdflugzeugs Mirage IIIS, der radargesteuerten 35 mm Zwillings-Fliegerabwehrkanonen (35 mm Flab Kan 63) und des Fliegerabwehr-Lenk Waffensystems BL-64 «Bloodhound». Dazu ist das Manöver in drei Haupt- und 17 Fachübungen unterteilt. Während «Start», die erste Hauptübung, dem «Neutralitätsschutz in der Luft und dem Beginn des Luftkrieges» gewidmet ist, hat «Coups» die Unterstützung der Bodentruppen durch Luftaufklärung, Jagdbombereinsätze und Fliegerabwehrformationen zum Gegenstand. «Mobil» hingegen dient unter anderem der Überprüfung «der Stabsarbeit in zeitlicher und qualitativer Hinsicht bei fortgesetzter starker Auslastung» sowie «der Wirksamkeit des Schutzes von motorisierten Truppenbewegungen durch Kan Flab Rgt» (BAR 14, Dok. 4, 39). Die Fachübungen wiederum thematisieren so unterschiedliche Herausforderungen wie das Verlegen einer Flugplatzabteilung, das Stören und Aufklären mit Mitteln der Elektronischen Kriegführung, das Verschieben einer BL-64-Lenk Waffensystem-Batterie aus ihrer teilzerstörten festen Stellung oder Angriffe von Bodentruppen gegen Flugplätze. Bemerkenswert ist insbesondere die Fachübung «BUCO», da zur Ermöglichung des Übungszwecks – der Reparatur von Start-/Land-

bahnen nach Bombentreffern – auf sieben Fliegerstützpunkten die Hartbelagspisten mit echten Ladungen von bis zu 500 kg aufgesprengt werden (BAR 15, 1).

«An sich hätten diese Manöver nichts absolut Neues enthalten», betont Studer; sie seien «die Summierung vieler Dinge gewesen, die an sich immer wieder geübt wurden» (BAR 16, 91). Die grosse Luftwaffenübung von 1972 ist also explizit auf den Status quo bezogen und betrifft demzufolge die Konzeption in ihrem aktuellen und nicht in einem zu erprobenden Zustand. Sie bietet somit quasi zum richtigen Zeitpunkt die Möglichkeit, die Luftkriegskomponente der Konzeption 66 praxisnah in Hinsicht auf die von der Regierung durch den Nullentscheid aufgeworfenen Fragen zu überprüfen. Diesem ungeplanten Zusatzzweck kommt zugute, dass die Manöver sich von ihrer didaktischen Anlage und Durchführung her als eine Komplexe Lernumgebung par excellence präsentieren. Im Unterschied zu anderen Ausbildungsformen basieren complex learning environments auf «authentic tasks» bzw. «problems and learning situations that mimic the ill-structured nature of real life» (Woolfolk 2019, 386f.). Durch das didaktische Design, das darauf ausgerichtet ist, «die ganze Übungsgruppe», und nicht in erster Linie die Stäbe und die Offiziere, «am Geschehen mitwirken zu lassen, ja, z.T. sogar eine Arbeitsüberlastung herbeizuführen» (Wiener 1972, 524; vgl. auch Chauvy 2020, 56), gestattet die Grossübung neben nachhaltigeren Lernerfolgen vertiefte Erkenntnisse hinsichtlich der Realitätsnähe und zentraler Stärken bzw. Schwächen der Konzeption. So charakterisiert die Zeitschrift *L'illustré* die Manöver in Analogie zum israelisch-arabischen Sechstagekrieg von 1967 auch durchaus treffend als «La guerre des dix jours» (*L'illustré*, 12.10.1972, 60).

Konzentriert man die Betrachtung auf diejenigen Einsichten, welche solche Aussagen über die Konzeption zulassen, die dem Abstraktionsniveau entsprechen, das der Bundesrat in seiner Erklärung zum Nullentscheid wählt, so sind aus der Vielzahl der Manöverkenntnisse drei hervorzuheben: Erstens bestätigt die Hauptübung «Start» die Annahme, dass eindringende Flugzeuge zu selten bereits grenznah durch die Abfangjäger oder die BL-64 gestellt bzw. bekämpft werden können (Abbildung 3; das Ergebnis fällt aufgrund der Übungsbeschränkungen etwas schlechter aus, als im Kriegsfall zu erwarten wäre). Die Hauptursachen dafür sind die fehlende Tiefe des schweizerischen Luft-

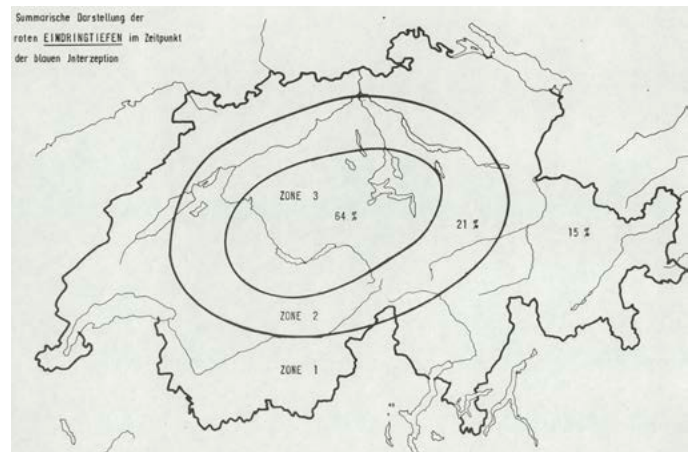


Abbildung 3: Eindringtiefen gegnerischer Flugzeuge zum Abfangzeitpunkt (BAR 14, Dok. 4, S. 64f.)

raums und die geringe Menge geeigneter Jagdflugzeuge. Aufgrund des Mangels an Mirage IIIS fällt es schwer, über längere Zeit eine adäquate Zahl von Patrouillen gleichzeitig bereitzuhalten. Ausserdem zeichnet sich ab, dass in den 1980er-Jahren im Vergleich zur neuen Kampfflugzeug-Generation bei der Mirage «die Reaktionszeiten ab Alarmstandort (ungenügendes Schub-/Gewicht-Verhältnis) und die Verweilzeit (hoher Betriebsstoffverbrauch) nicht genügend» sein werden (BAR 17, 12).

Zweitens verifizieren die Manöver die qualitative Lücke im Bereich der Erdkampfflugzeuge, die durch den Verzicht auf die Beschaffung der Corsair entsteht. Der Manöverbericht kommt zum Schluss, im Ernstfall sei sowohl bei den Venom als auch den Hunter «mit beträchtlichen Verlusten [...] zu rechnen [...]». Die primitiven Navigations- und Zielvorrichtungen unserer veralteten Jagdbomber zwingen diese zu Angriffsverfahren, die eine hohe Gefährdung bei Flabbeschuss zur Folge haben» (BAR 14, Dok. 4, 38, 45). Drittens erzielen die Mittelkaliberfliegerabwehrfeuereinheiten zwar ausgezeichnete Trefferquoten. Nicht zu übersehen ist aber die mangelnde Beweglichkeit der M Flab, die sie daran hindert, die für sie in der gültigen Luftkriegsdoktrin festgelegte Aufgabe als Hauptträgerin des «Raumschutzes über eigenen Erdoperationen» allein zu lösen (BAR 18, Dok. 4, Ziff. 72, 75).

Über die angedeutete konzeptionelle und makrodidaktische Scharnierwirkung hinaus schaffen die Manöver noch ein bedeutendes psycho-soziales Moment, indem sie zur Stärkung der durch den Nullentscheid angeschlagenen Moral beitragen. Oberstdivisionär Kurt Bolliger, designierter Nachfolger Studers, etwa äussert, er möchte «mit aller Bestimmtheit festhalten, daß die ewigen Meckerer unrecht haben. Wir können unseren

Auftrag erfüllen, das haben die Manöver 72 gezeigt» ([voro], 42). Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt der deutsche Militärattaché: «Manöver 1972 war eine in der Anlage wie in der Durchführung eindrucksvolle Übung. [...] Die Anteilnahme der Öffentlichkeit war beeindruckend. Sie hat sicher Leitung wie Übende ermutigt. [...] Auch die anwesenden Militärattaché [sic] der WP-Staaten waren beeindruckt von dem Gebotenen. Zwar fielen verschiedene abfällige Bemerkungen hinsichtlich des nicht überall modernsten Materials der Truppenteile; Planung und besonders die Einsatzbereitschaft, sowie das Mitmachen der Bevölkerung wurden aber als erhebliches Positivum registriert» (BA-MA 2, 8).

Eine neue Konzeption für die Luftkriegsführung in den 1980er-Jahren¹

Als eine weitere Konsequenz aus dem Nullentscheid fasst der Bundesrat im November 1972 den Entschluss, die Beschaffung von 30 gebrauchten, werkrevidierten Hunter in die Wege zu leiten. Diese Occasions-Flugzeuge seien «die einzige uns heute bekannte Möglichkeit, einen Teil der taktisch und technisch überalterten Venom-Flugzeuge rechtzeitig zu ersetzen» und damit einen Substanzverlust der Flugwaffe «bis zur Beschaffung einer Anzahl moderner Kampfflugzeuge zu verzögern» (Bundesrat 1973, 379). Kurz nach der Bekanntgabe dieser Überbrückungsmassnahme stellt zudem Generalstabschef Vischer den Bericht «Die Gestaltung der militärischen Landesverteidigung nach dem Flugzeugentscheid des Bundesrates» fertig. Vischer schliesst seine ausführliche, von der KML gutgeheissene Analyse mit der diskreten Aufforderung, der Bundesrat möge zu seiner Beurteilung der militärpolitischen Lage Stellung beziehen, den Finanzrahmen für die Weiterentwicklung der Armee festlegen und sich zur Verteilung der Rüstungsausgaben sowie zur Zuweisung von Mitteln für die Erneuerung der Flugwaffe äussern. «Für eine grundsätzliche Aenderung [sic] der geltenden Konzeption» sieht Vischer hingegen «zur Zeit [sic] keine Veranlassung» (BAR 1, 22, 39ff.). Aufgrund dieser Aussage reduziert der Bundesrat Anfang Februar 1973 im Zuge seiner positiven Rückmeldung zum Bericht seinen ursprünglichen Überprü-

fungsauftrag vom September auf das Überdenken der Luftkriegsführungskonzeption.

Am 17. Mai 1973 liegt dann der zuvor ausgiebig in der KML diskutierte «Bericht über die künftige Konzeption der Luftkriegsführung» vor (BAR 19). Ergänzt um die weitgehend mit ihm identischen «Grundlagen für die Konzeption der Luftkriegsführung in den 80-er Jahren» sowie die Vorprüfung «Luftkriegsführung in den 80-er Jahren» bildet er das Kerndokument für die neue Luftkriegskonzeption. Zudem erfährt das Luftkriegsdossier eine wichtige Verfeinerung durch die Überarbeitung der 1967 herausgegebenen «Grundsätze für den Einsatz der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen», in denen die Luftkriegsdoktrin niedergelegt ist.

Laut dieser Doktrinvorschrift handelt es sich bei einer «Konzeption der Luftkriegsführung» um «die formulierte Erkenntnis der Natur und der Gesetzmässigkeiten des Luftkrieges und der daraus abzuleitenden Konsequenzen für die geplante Verwendung der Luftmacht als Mittel der Wehrpolitik eines Staates» (BAR 18, Anhang 1, S. 2.). Eine «Konzeption» umfasst mithin die

«Als eine weitere Konsequenz aus dem Nullentscheid fasst der Bundesrat im November 1972 den Entschluss, die Beschaffung von 30 gebrauchten, werkrevidierten Hunter in die Wege zu leiten.»

vier Strukturelemente Doktrin, Ausrüstung, Organisation und Ausbildung, die wiederum in einen spezifischen Rahmen eingebettet sind, der aus dem Kriegsbild, der Analyse der Bedrohung und der Umwelt sowie den Vorgaben der Sicherheitspolitik besteht. Derweil stehen die

Begriffe «Natur» und «Gesetzmässigkeiten» in erster Linie für das, was Gray in seiner Luftkriegstheorie als «fundamental «core characteristics» of airpower» bezeichnet: «[S]peed, reach, height, and as a consequence ubiquity, agility, and concentration», aber auch «impermanent presence, limited payload, fragility, cost, dependence on bases, and some vulnerability to the weather» (Gray 2015, 162).

Bei der Entwicklung – bzw. Beurteilung – einer Luftkriegskonzeption sind ferner basale luftkriegsgeschichtliche und luftkriegstheoretische Wissensbestände im Auge zu behalten, die sich zu der Aussage «Air power is extremely flexible and multifaceted, but there is no silver bullet theory or strategy that fits all operational scenarios» (Fedorchak 2020, 42) verdichten

lassen. Diese nicht erst heutigen Konzeptionsplanern bekannte Einsicht relativiert unter anderem die oft zitierte, nicht nur für einen Kleinstaat wie die Schweiz jedoch problematische Behauptung «air power is inherently offensive» (zur Kritik: Mueller 2010, 6f.). Gray unterstreicht die Unhaltbarkeit dieser auf den Ersten Weltkriegs-General Trenchard zurückgehenden Generalisierung mit der Feststellung:

An air force ultimately is an offensive or defensive instrument according to who owns it and what that owner wishes to do with it. [...] Whether offensive or defensive (effected from several means, air- and ground-based), the stronger is always a matter of exact historical context, not of general wisdom. (Gray 2015, 170f.)

Ungeachtet des Fehlens einer «unified airpower theory» (Olsen 2016, 6) erweist sich allerdings eine Hypothese als weitgehend konsensfähig:

Air superiority is a necessity. Since the German attack on Poland in 1939, no country has won a war in the face of enemy air superiority, no major offensive has succeeded against an opponent who controlled the air, and no defense has sustained itself against an enemy who had air superiority. (Warden 1989, 10. Differenzierter: Gray 2015, 164ff.; Lombardi 2007, 2)

Im Gegensatz zu den für die Konzeption 66 Verantwortlichen, die den Versuch, die Luftüberlegenheit über dem eigenen Territorium erringen zu wollen, als aussichtsloses Unterfangen betrachtet und eine dementisprechende Zielsetzung verworfen haben (z.B. Ernst 1971, 378f.), denken und handeln die schweizerischen Konzeptionsplaner der frühen 1970er-Jahre ganz im Sinne jener Prämisse. Ihre Befunde gründen indes weniger in den seinerzeit dominierenden Theorie- und Doktrinkonzepten, die zumeist US-amerikanischer Provenienz sind und die nur selten den Bedürfnissen europäischer Luftwaffen gerecht werden (Stein 1987; Faber 2015), als vielmehr in der Auswertung der Lehren der zeitgenössischen Kriege und einem Studium einschlägiger militärhistorischer Literatur (vgl. exemplarisch BAR 20, Bl. 47–74; Korkisch 1973; Kurz 1976). Dabei gelangen sie auf der Grundlage eines aktualisierten Kriegs-, Bedrohungs- und Umweltbilds zu einer den limitierten Möglichkeiten der Schweiz angemessenen Variation des Themas «Luftüberlegenheit».

«Dabei gelangen sie auf der Grundlage eines aktualisierten Kriegs-, Bedrohungs- und Umweltbilds zu einer den limitierten Möglichkeiten der Schweiz angemessenen Variation des Themas «Luftüberlegenheit».

Die Annäherung der Luftkriegsführungskonzeption an moderne Standards vollziehen Generalstabschef Vischer und Luftwaffenkommandant Studer zunächst mit der Forderung nach der weiteren Professionalisierung der Alarmbereitschaft der schweizerischen Luftverteidigungsmittel sowie insbesondere mit der Reformulierung der Prioritäten für die Verwendung der fliegenden Verbände. Statt «Bekämpfung von Erdzielen» lautet die Hauptaufgabe nunmehr allgemeiner gefasst «Unterstützung der Erdtruppen». «Diesem Zweck dienen», heisst es präzisierend, «vor allem der Raumschutz und die Bekämpfung von Erdzielen» (BAR 19, 13), was eine erhebliche Aufwertung und Ausdehnung derjenigen «Tätigkeit der Flugwaffe und Fliegerabwehr» bedeutet, «die sich gegen feindliche Luftaufklärung und Luftangriffe in einem bestimmten Raum und während einer bestimmten Zeit richtet» (BAR 18, Anh. I, 3).

«Raumschutz» ist freilich kein neuer Ansatz (siehe auch Braun, 662ff.). Im Korsett der Konzeption 66 wird er wegen des Mangels an modernen Jagdflugzeugen, die überdies möglichst für die Abfangjägerrolle reserviert

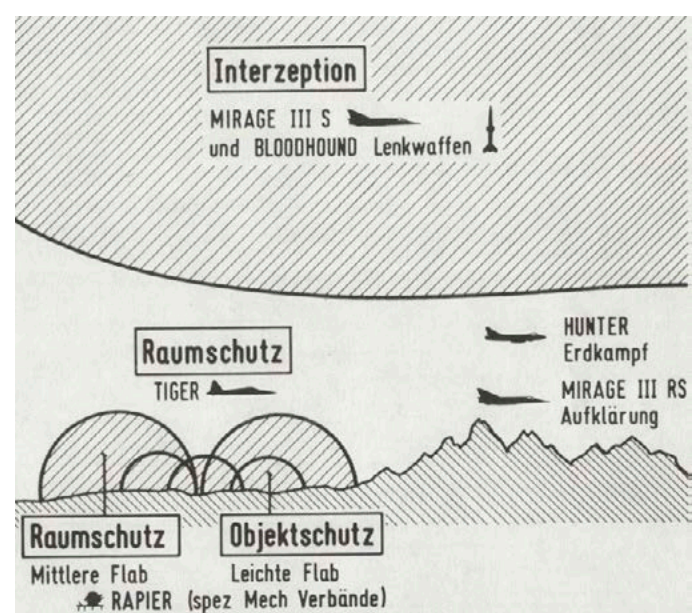


Abbildung 4: Die Aufgabenbereiche der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen (ohne Lufttransport) (Wyler 1982, 661)

bleiben sollen, in der Regel aber lediglich als «statische» Luftverteidigungsaufgabe gedacht, die vorrangig von der Fliegerabwehr zu erfüllen ist (BAR 18, 15f.). Die Gewichtsverlagerung innerhalb der Doktrin und die damit einhergehende Rüstungsentscheidung, weitere Jagdflugzeuge zu beschaffen, öffnen jetzt aber das Raumschutzkonzept, indem sie es in fundamentaler Weise dezidiert um eine «flexible» Komponente, den Raumschutz durch luftgestützte Kampfmittel, erweitern. (Für einen Überblick über den gesamten Aufgabenumfang gemäss der Luftkriegskonzeption von 1973 siehe Abbildung 4.)

Fortan hat die Luftwaffe die Option, räumlich und zeitlich begrenzt dem Gegner die Luftherrschaft streitig zu machen und den Grad seiner Luftüberlegenheit soweit zu mindern, dass der erfolgreiche Einsatz eigener Jagdbomber und die Freiheit des Handelns der mechanisierten Divisionen wenigstens in einem bestimmten Gebiet und innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens gewährleistet wird. Die 1973 begonnene, durch die Konzeption der Gesamtverteidigung (1973), das «Armeeleitbild 80» (1975), die Neufassung der «Weisungen für die operative Führung» (1977) sowie die Beschaffung von, unter anderem, F-5E/F Tiger-Raumschutzjägern (1975/81), Feuerleitgeräten 75 Skyguard (1976/79/80/83) und Fliegerabwehr-Lenkwaffensystemen Rapier (1980) sanktionierte Rollenverschiebung zugunsten der Luftverteidigung mündet auf der doktrinären Ebene 1984 – also deutlich früher als zuweilen angenommen (z. B. Lombardi 2007, 59; Grand 2011, 312f.) – schliesslich in die grundlegende Änderung des Hauptauftrags. Im Mai 1984 legt die KML fest, «dass Luftverteidigung das künftige Aufgabenschwergewicht der FF Trp sei» (BAR 21, 1). 1987 verfestigt die für die Weiterentwicklung der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen massgebende Konzeptionsstudie «Einsatz der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen um das Jahr 2000» diese mit der formell immer noch gültigen Konzeption 66 nicht konforme Ausrichtung der Luftkriegskonzeption, indem sie eine neue «generelle Prioritätsordnung» festlegt (BAR 22, 7):

- «1. Luftverteidigung (Bekämpfung von Luftkriegsmitteln in der Luft und am Boden)
2. Luftaufklärung
3. Bekämpfung von Zielen am Boden zugunsten der Erdtruppe
4. Lufttransporte»

Die Verlagerung der Hauptaufgabe der Flugwaffe auf die Luftverteidigung erfährt ihre offizielle Billigung und Fixierung dann wenige Jahre nach dem Ende des Kalten Kriegs auf der Abstraktionsebene der Konzeption im «Armeeleitbild 95» (Bundesrat 1992, 860, 923ff., 936) sowie auf derjenigen der Luftkriegsdoktrin im Reglement «Führung und Einsatz der FF Trp 95» (FEFF 95, 25).

Die 1987 anvisierte Ausgestaltung der Luftverteidigung als Bekämpfung von Luftkriegsmitteln sowohl in der Luft als auch am Boden verweist zudem auf zwei weitere doktrinäre Modernisierungen, die bereits in der Luftkriegskonzeption von 1973 angelegt sind und die seit der Mitte der 1970er-Jahre, etwa in der operativen Planung, zum Vorschein kommen. Neu treten neben die so genannte Defensive Counter Air (DCA), also die Fähigkeit «anfliegende Luftfahrzeuge, insbesondere Waffenträger, frühzeitig [...] zu identifizieren und zu bekämpfen», ansatzweise Offensive Counter Air-Einsätze (OCA), das heisst, die Möglichkeit, gegnerische Luftkriegsmittel schon am Boden anzugreifen (BAR 22, 8; mit anderer Auffassung: Lombardi 2007, u. a. 58), sowie SEAD-Einsätze, die der Unterdrückung der feindlichen bodengestützten Luftverteidigung dienen (siehe dazu in Abbildung 5 die Ziele 501, 503 und 504, bei denen es sich um Radar- bzw. Lenkwaffenstellungen inkl. Nahschutz handelt).²

«In der Armeeleitung löst die Frage, ob die Änderung der Luftkriegskonzeption nicht zugleich auch eine Änderung der Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6. Juni 1966 bewirke, eingehende Erörterungen aus.»

Ein schleichendes Ausserkraftsetzen der Konzeption 66?

In der Armeeleitung löst die Frage, ob die Änderung der Luftkriegskonzeption nicht zugleich auch eine Änderung der Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6. Juni 1966 bewirke, eingehende Erörterungen aus. Am Ende der Kontroverse, die vor allem während der KML-Sitzungen im April und Mai 1973 stattfindet, setzt sich aber Generalstabschef Vischer mit der Warnung durch, eine entsprechende Änderung des Textes der Konzeption 66 könne «die Diskussion auf eine ganz andere Ebene ver-

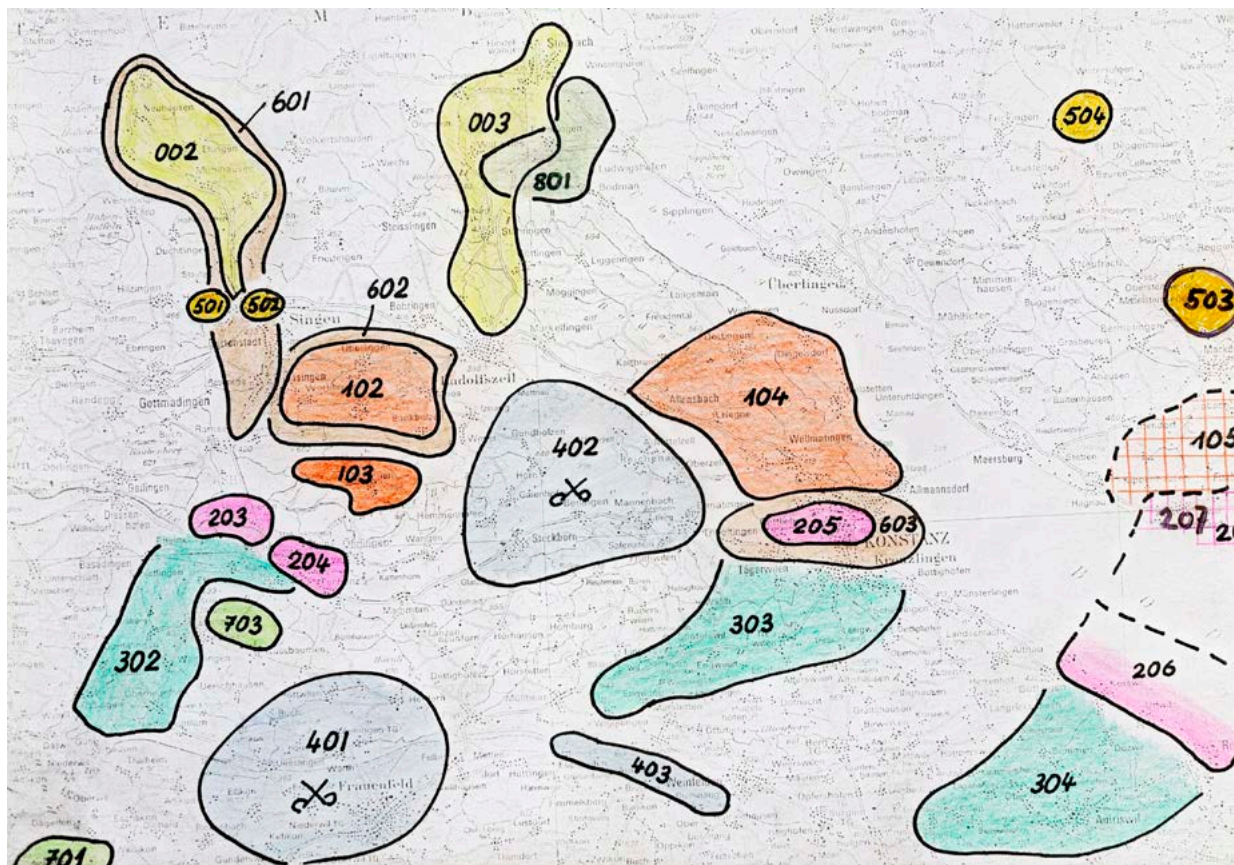


Abbildung 5: Zielkatalog Bodenseeraum gemäss Einsatzplan TARIPOP (1975) (BAR 23, Dok. 8, Bl. 5.1 und 7)

lager[n]» (BAR 24, 127f.). Gemeint sind damit vornehmlich die öffentliche und die parlamentarische Ebene. Denn eine offene Kommunikation der strittigen Frage bzw. des darin zum Ausdruck kommenden Sachverhalts könnte den Armee-kritikern Munition für ihre Anliegen liefern oder wie in den 1950er- und 1960er-Jahren einen Konzeptionsstreit auslösen. Deshalb einigt man sich auf ein klares Bekenntnis zur Konzeption 66 (BAR 25, 2).

An der Faktenlage ändert sich dadurch indes nichts. Zumindest den Angehörigen der KML ist, wie Korpskommandant Senn 1977 konstatiert, in Bezug auf die Konzeption 66 «klar, dass sie zum Teil heute nicht mehr gelte. Sie [ist] nämlich in wesentlichen Teilen durch das Leitbild 80 und die Weisungen für die operative Führung abgeändert worden» (BAR 26, 294). Wie Senns Aussage zeigt, bildet die Luftkriegskonzeption von 1973 auch nicht den einzigen Vorgang, der durch die Modifikation eines konstitutiven Inhalts der Konzeption 66

«Demzufolge erscheint es fraglich, ob die Konzeption 66, wie in der Sekundärliteratur und von Zeitzeugen oft angenommen, tatsächlich in ihrer Substanz bis zu ihrer offiziellen Ablösung durch das Armeeleitbild 95 bzw. die «Umfassende Einsatzkonzeption» (1992/95) Bestand hat.»

früh zu deren teilweiser Invalidation führt. Demzufolge erscheint es fraglich, ob die Konzeption 66, wie in der Sekundärliteratur und von Zeitzeugen oft angenommen, tatsächlich in ihrer Substanz bis zu ihrer offiziellen Ablösung durch das Armeeleitbild 95 bzw. die «Umfassende Einsatzkonzeption» (1992/95) Bestand hat. Zu untersuchen bleibt mithin inter alia, wie

tiefgreifend jene partiellen Ausserkraftsetzungen sind, welche Folgen sie zeitigen und ob dem Corsair-Milan-Nullentscheid, dem Überprüfungsauftrag des Bundesrats vom September 1972 und den FF Manövern 1972 allenfalls weitere Schlüsselmomente folgen, die zu einem späteren Zeitpunkt massgeblich zur Fortentwicklung der Luftwaffe der Armee 61 respektive der schweizerischen Streitkräfte in ihrer Gesamtheit beitragen. ♦

Endnoten

1 Für eine ausführliche und vertiefte Erörterung der nachfolgend skizzierten Überlegungen siehe das Kap. «Entwicklung der Luftkriegskonzeption» in Mertens: In Erarbeitung.

2 Diese doktrinen Modernisierungen werden nicht in die FEFF 95, das ab dem 1. Juli 1995 gültige Luftkriegsdoktrinreglement der Armee 95, übernommen. Für die Gründe siehe Mertens: In Erarbeitung.

Abkürzungen

- **BA-MA:** Bundesarchiv-Militärarchiv Freiburg i. Br. (Deutschland)
- **BAR:** Schweizerisches Bundesarchiv Bern

Quellen

BA-MA 1: BA-MA BW4-3085: Botschaft der Bundesrepublik Deutschland. Bern. Verteidigungsattaché [Siegler von Eberswald]: 13. November 1972. Einzelbericht Nr. 56/1972: Flugzeugbeschaffung für die Schweizer Flugwaffe.

BA-MA 2: BA-MA BW4-3085: Botschaft der Bundesrepublik Deutschland. Bern. Verteidigungsattaché [Siegler von Eberswald]: 12. Oktober 1972. Einzelbericht Nr. 51/1972: Manöver 1972 der Flieger- und FlabTruppen in der Schweiz.

BAR 1: BAR E5001G#1985/219#1417#57: Generalstabschef [Vischer], 12. Dezember 1972: Die Gestaltung der militärischen Landesverteidigung nach dem Flugzeugentscheid des Bundesrates.

BAR 2: BAR E9500.52#1984/122#240#2: Protokoll der Sitzung der Kommission für militärische Landesverteidigung vom 17./18. November 1971, Traktandum 7: Neues Kampfflugzeug; Neuausgabe des militärischen Pflichtenheftes für Corsair A7G und Milan S.

BAR 3: BAR E9500.52#1984/122#251#1: Verhandlungsprotokoll der Sitzung der Kommission für militärische Landesverteidigung vom 17./18. Mai 1973, Traktandum 4: Studie über die mutmassliche Kampfdauer am Boden.

BAR 4: BAR E5560D#2010/109#107#8: Operative Uebung 1972. Besprechung Uebung MISTRAL. Flieger- und Flabprobleme in der Uebung MISTRAL.

BAR 5: BAR E9500.52#1984/122#264#2#1: Verhandlungsprotokoll der Sitzung der Kommission für militärische Landesverteidigung vom 15. November 1973, Traktandum 3: Vorprüfung «Luftkriegführung in den 80er Jahren».

BAR 6: BAR E9500.52#1984/122#177#2: Protokoll der Sitzung der Landesverteidigungskommission vom 22./23. Sep-

tember 1966, Traktandum 3: Aufgaben und Anforderungen an ein neues Kampfflugzeug.

BAR 7: BAR J1.140#1000/1291#20: Tagebuch Kdt FAK 2 [Alfred Ernst].

BAR 8: BAR J1.180#1984/154#1: Züblin, 1, Handschriftliche Erinnerungen betr. die Armee von Georg Züblin, Oberstkorpskdt. 1914–1975.

BAR 9: BAR E9500.52#1984/122#183#2: Protokoll der Sitzung der Landesverteidigungskommission vom 17./18. Januar 1967, Traktandum 2: Grobanforderungen an ein neues Kampfflugzeug.

BAR 10: BAR E5001G#1985/218#64#1: Protokoll der Sitzung der Militärkommission des Nationalrates und der Kommission für die Vorbereitung der Flugzeugbeschaffung vom 18. und 19. November 1971.

BAR 11: BAR E5001G#1985/219#1417#28: Der Waffenchef der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen [Wetter]. 27. November 1972: Auswirkungen der Nichtbeschaffung eines Kampfflugzeuges im Ueberwachungsgeschwader.

BAR 12: BAR E5001G#1985/219#1417#49: Erklärung des Bundesrates zum Entscheid i. S. Kampfflugzeug vom 9. September 1972.

BAR 13: BAR E9500.52#1984/122#252#2#1: Protokoll der Sitzung der Kommission für militärische Landesverteidigung vom 21. September 1972, Traktandum 3: Neues Kampfflugzeug; Entscheid des Bundesrates, Lagebeurteilung und erste Schlussfolgerungen.

BAR 14: BAR E5460A#1983/41#118, Schlussbericht Manöver 72, Dok. 4: Kommandant der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen, Juni 1973: Bericht über die FF Manöver 72.

BAR 15: BAR E5460A#1983/41#66: Kdo Flpl Br 32. Bau Of. [Februar 1973]: Manöver 1972. Übung «BUCO». Bericht.

BAR 16: BAR E9500.52#1984/122#269#2#1: Verhandlungsprotokoll der Sitzung der Kommission für militärische Landesverteidigung vom 21./22. März 1974, Traktandum 7: Bericht über die FF-Manöver 1972.

BAR 17: BAR E9500.52#1998/264#208#13: Kommandant Flieger- und Fliegerabwehrtruppen [Dürig], 16. Oktober 1987: Konzeptionsstudie Flugwaffe 2000.

BAR 18: BAR E5460A#1983/68#240: Grundsätze für den Einsatz der FF Trp (1973), Dok. 4: Der Kommandant und Waffenchef der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen [Studer]. Befehlssammlung, Nr. 1.0.1. Grundsätze für den Einsatz der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen. August 1967.

BAR 19: BAR E5001G#1985/219#1417#9: Generalstabschef [Vischer]: Bericht über die künftige Konzeption der Luftkriegführung vom 17. Mai 1973.

- BAR 20: BAR E5460A#1974/93#216: Probleme des Einsatzes unserer Flugwaffe und der Luftkriegführung [1964]: Allgemeine Stellungnahme des Kommandanten und Waffenchefs der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen (mit 3 Beilagen).
- BAR 21: BAR E9500.52#1998/264#276#8: Kommandant Flieger- und Fliegerabwehrtruppen [Wyler], 8. Juni 1984: Auswirkungen Luftkriegführung.
- BAR 22: BAR E9500.52#1998/264#237#12: Kommando Flieger- und Fliegerabwehrtruppen. Chef Führung und Einsatz [Jung]. März 1987: Einsatz der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen um das Jahr 2000.
- BAR 23: BAR E5725-01#2003/363#375: FLORG (Flugwesen in Heereseinheiten). Darin: Einsatzplanung TARIPOP (1975–1980).
- BAR 24: BAR E9500.52#1984/122#258#2#1: Protokoll der Sitzung der Kommission für militärische Landesverteidigung vom 16. April 1973, Traktandum 3: Konzeption der Luftkriegführung in den 80-er Jahren.
- BAR 25: BAR E9500.52#1984/122#259#2#3: Sekretariat der KML, 10. Mai 1973: Orientierung über die Ergebnisse der Beratungen der KML. Sitzung vom 8.5.73, Traktandum 2: Konzeption der Luftkriegführung in den 80-er Jahren.
- BAR 26: E9500.52#1998/264#131#11: Verhandlungsprotokoll der Sitzung der Kommission für militärische Landesverteidigung vom 20./21. Oktober 1977, Traktandum 3: Grundlagen für den Weiterausbau der Armee nach Vollzug des Leitbildes 80.
- Bundesrat 1966: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6. Juni 1966. In: Bundesblatt (BBl) 1966, Bd. I, 24, 853–877.
- Bundesrat 1972: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975 vom 13. März 1972. In: Bundesblatt (BBl) 1972, Bd. I, 15, 1025–1088.
- Bundesrat 1973: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beschaffung von Hunter-Flugzeugen vom 31. Januar 1973. In: Bundesblatt (BBl) 1973, Bd. 1, 8, 379–384.
- Bundesrat 1992: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95) vom 27. Januar 1992. In: Bundesblatt (BBl) 1992, 1, 8, 850–1015.
- FEFF 95: Schweizerische Armee. Reglement 56.90 d. Führung und Einsatz der FF Trp 95 (FEFF 95). Gültig ab 1. Juli 1995.

- U.S. Navy National Museum of Naval Aviation: <http://collections.naval.aviation.museum/emuwebdoncoms/pages/doncoms/AdvQuery.php>. photo No. 1996.253.7108.010
- Dassault Aviation: www.dassault-aviation.com/en/passion/aircraft/military-dassault-aircraft/milan (Download: 6.4.2022).

Literaturverzeichnis

- Braun, Peter. 2006. Von der Reduitstrategie zur Abwehr. Die militärische Landesverteidigung der Schweiz im Kalten Krieg 1945–1966. (Der Schweizerische Generalstab, Bd. X). Baden: hier + jetzt.
- Chauvy, Nicolas. 2020. Les troupes d'aviation et de défense contre avions suisses dans les dernières décennies de la Guerre froide (1966–1995). Bern: Bibliothèque Am Guisanplatz.
- Ernst, Alfred. 1971. Die Konzeption der Schweizerischen Landesverteidigung 1815–1966. Frauenfeld: Huber.
- Faber, Peter R. 2015. Paradigm Lost: Airpower Theory and Its Historical Struggles. In: John Andreas Olsen (Hg.): Airpower reborn. The strategic concepts of John Warden and John Boyd, 11–47. Annapolis: Naval Institute Press.
- Fedorchak, Viktoriya. 2020. Understanding Contemporary Air Power. London, New York: Routledge.
- Grand, Julien. 2011. La doctrine d'emploi des troupes d'aviation suisses durant le XXème siècle. In: International Commission of Military History (Hg.): Airpower in 20th Century. Doctrines and Employment – National Experiences. (International Review of Military History, Bd. 89), 301–318. Roma: ICMH International Commission of Military History.
- Gray, Colin S. 2015. Airpower Theory. In: John Andreas Olsen (Hg.): Airpower reborn. The strategic concepts of John Warden and John Boyd. 156–180. Annapolis: Naval Institute Press.
- Korkisch, Fred W. 1973. Luftraumverteidigung. Analyse der Problematik einer Luftraumverteidigung im modernen Kriegsbild. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ) 1/1973, 20–24, und 2/1973, 67–71.
- Kurz, Hans Rudolf. 1976. Die schweizerische Armee und die Kriegslehren. Betrachtung anhand des Beispiels des Oktoberkriegs von 1973. In: Die Schweizer Armee heute. 7. Aufl., 311–321. Thun: Ott.
- Jaun, Rudolf. 2019. Geschichte der Schweizer Armee. Vom 17. Jahrhundert bis in die Gegenwart. Zürich: Orell Füssli.

- Jung, Joseph. 2017. Hans Künzi 1924–2004. Operations Research und Verkehrspolitik. (Verein für wirtschaftshistorische Studien (Hg.): Schweizer Pioniere der Wirtschaft und Technik, Bd. 109). Zürich: Verein für wirtschaftshistorische Studien.
- Lombardi, Fiona. 2007. The Swiss Air Power. Wherefrom? Whereto? (Schriftenreihe Strategie und Konfliktforschung). Zürich: vdf Hochschulverlag.
- Moser, Sepp. 1973. Operation Null. Die Schweiz sucht ein Kampfflugzeug. Zürich: Flamberg.
- Mertens, Peter. 2022. Der Nullentscheid. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ), 9/2022, S. 36f.
- Mertens, Peter. In Erarbeitung. Luftkriegskonzeption und Luftkriegsrüstung der Armee 61 (1966 bis 1994). (Reihe «Der Schweizerische Generalstab», Bd. XII,2). Baden: hier + jetzt.
- Mueller, Karl P. 2010. Air Power. In: Robert A. Denemark (Hg.): The International Studies Encyclopedia, Bd. 1, 47–65. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Olsen, John Andreas. 2015. Airpower and Strategy. In: Ders. (Hg.): Airpower reborn. The strategic concepts of John Warden and John Boyd, 1–10. Annapolis: Naval Institute Press.
- Osinga, Frans. 2018. Air Strike. In: Olsen, John Andreas (Hg.): Routledge Handbook of Air Power, 95–106. London, New York: Routledge.
- Stein, David J. 1987. The Development of NATO Tactical Air Doctrine. 1970–1985. Santa Monica: Rand.
- Urio, Paolo. 1972. L’Affaire des Mirages. Décision administrative et contrôle parlementaire. Genève: Editions Médecine et Hygiène.
- [voro]: Erfahrungen und Folgerungen aus den Manövern 1972 der Flieger- und Flabtruppen. Kritische Nachblüten aus der Sicht des Chefs Führung und Einsatz. Oberstdivisionsr Kurt Bolliger. In: Flugwehr und -Technik, 2/1973, 42f.
- Warden, John A. 1989. The Air Campaign. Planning for Combat. Washington: Pergamon-Brassey’s.
- Wiener, Friedrich. 1972. Das Manöver 1972 der Schweizer Flieger- und Fliegerabwehrtruppen (I). In: Truppendienst, 6/1972, 518–524.
- Wiener, Friedrich. 1973. Das Manöver 1972 der Schweizer Flieger- und Fliegerabwehrtruppen (III). In: Truppendienst, 2/1973, 113–116.
- Woolfolk, Anita. 2019: Educational Psychology. 14. Aufl., New York: Pearson.
- Wyler, Ernst: Einsatz der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ), 12/1982, 661–669.

Forschung

Impact de la culture juste sur l'apprentissage chez des pilotes militaires d'hélicoptères



HERVÉ BARRAS,
MATTHIEU GHIRINGHELLI

Résumé

L'apprentissage à l'armée est central, de la formation des militaires jusqu'au retour d'opération. Dans ce travail, nous abordons cette question dans le monde spécifique de l'aviation militaire, en particulier avec le transport aérien. L'aviation véhicule des techniques spécifiques de briefing et débriefing des vols. Le but de cette pratique est de créer des expériences d'apprentissage issues du vécu dans l'aéronef et des connaissances dans le cadre ordonné de la mission. Ces activités sont soutenues par la présence de la culture juste qui vise l'amélioration en continu des individus et des processus. Nous nous questionnons sur les conséquences de ces pratiques et de cette culture juste chez les pilotes ainsi que sur leur manière d'appréhender l'apprentissage. Nous avons inter-

rogé quatre pilotes dans différentes phases de carrière, entre les débuts en escadrille et des expérimentés. Nous avons utilisé la technique de l'entretien semi-structuré en se focalisant sur les valeurs du travail, les manières d'apprendre, le statut de l'erreur et la conservation de traces. L'analyse des verbatims démontre des manières variées d'apprendre, mais surtout une recherche individuelle et en groupe de l'erreur comme source d'apprentissage. Ces premières données nous laissent penser que les facteurs de la culture juste sont incarnés chez ces personnes, particulièrement pour la dimension du vol. Cette pratique pourrait être transposée à d'autres champs de compétences du pilote militaire que sont la communication et le leadership soutenu par la réflexivité.

DOI: 10.48593/nzxt-r730

Schlüsselbegriffe apprentissage; culture juste; réflexivité

Keywords learning; just culture; reflexivity

Abstract

Learning in the army is central, from the training of soldiers to their return from operations. In this work, we address this issue in the specific world of military aviation, particularly with air transport. Aviation presents specific techniques for briefing and debriefing flights. The aim of this practice is to create experiential learning from flight experiences, and knowledge, within the ordered framework of the mission. These activities are supported by the presence of the just culture which aims at the continuous improvement of individuals and processes. We question the consequences of these practices and of this just culture among pilots in the way they approach learning. We interviewed four pilots in different phases of their career, from their early years in the squadron to more experienced pilots. We used a semi-structured interview technique focusing on work values, ways of learning, status of mistakes and record keeping. The analysis of the verbatims shows various ways of learning, but above all an individual and group search for errors as a source of learning. These initial data lead us to believe that the factors of the just culture are embodied in these people, particularly in the flight dimension. This practice could be transposed to other fields of competence of the military pilot, such as communication and leadership supported by reflexivity.



DR HERVÉ BARRAS est professeur à la Haute Ecole Pédagogique du Valais, responsable du Soutien à l'Enseignement et l'Apprentissage. Il est également psychologue d'urgence FSP et RNAPU.

E-Mail: Herve.Barras@hepvs.ch



MATTHIEU «GHIRI» GHIRINGHELLI est lt-col et pilote militaire de carrière depuis 2002, instructeur de vol sur hélicoptères et avions légers. Il est le commandant d'une escadre de transport aérien.

Introduction

Le développement des compétences des pilotes est une question vive dans le monde de l'aviation militaire. Il doit soutenir une progression rapide dans leur carrière, les évolutions techniques des aéronefs, les modifications des procédures, et les variations dans les opérations de vol. Une partie de la réponse à cette question est contenue dans le déroulement d'un plan de carrière précis, mais aussi la déclinaison de la culture juste qui épaula le pilote dans son apprentissage tout au long de sa carrière.

Dans cet article, nous questionnerons l'impact de cette culture juste (1) dans la manière d'apprendre (2) des pilotes du transport aérien. L'objectif est de décrire des bonnes pratiques issues du milieu de l'aviation afin d'en déduire des principes et des pistes d'amélioration utiles tant aux domaines aéronautiques, militaires ou plus largement dans d'autres institutions ou activités. Dans un premier temps, nous présentons brièvement la carrière d'un pilote militaire avant de définir les concepts de l'expérience d'apprentissage, puis ceux de la culture juste.¹

Développement du pilote militaire

Le cursus de formation des pilotes militaires, bien que sujet à des changements, repose sur trois piliers : la sélection, la formation de base et le perfectionnement (3–5). A la suite d'une sélection médicale, psychologique, aéronautique et militaire, le candidat pilote militaire intègre, à proprement parler, l'école de pilote. Il reçoit une formation de pilote de ligne, et une formation spécifique pour les hélicoptères ou les jets de combat. Au terme de cette formation de base, le candidat est breveté pilote militaire. Ensuite, il est versé dans une escadrille opérationnelle. Dans ce cadre, il poursuit sa formation dans le domaine de l'aviation, afin de devenir chef de patrouille pour les pilotes de jets, et copilote, puis commandant de bord sur Super Puma pour les pilotes d'hélicoptères. En parallèle à cette carrière aéronautique, une progression est attendue dans diverses fonctions de management, ainsi que de moniteur de vol, et ceci tant au sein de l'escadrille, qu'auprès des Forces aériennes. Il y a une logique de développement professionnel à la fois développementale par stades successifs, au travers du cursus de formation de base et continue, ainsi que professionnalisante à l'aide de l'autonomie, la réflexion et la responsabilisation (6).

Contexte de l'étude

Les escadrilles sont déployées depuis des bases aériennes. Ici encore, le terrain dicte les solutions, il est donc pertinent de décrire succinctement le cadre de travail des pilotes. La base observée possède un bâtiment regroupant différentes activités, dont le transport aérien, et la défense aérienne, où nous retrouvons la majeure partie des pilotes de la base aérienne. L'organisation des locaux est récente, et les collaborateurs connaissent, ou ont participé aux décisions qui prévalent à la disposition de cet outil de travail. Chaque étage est occupé par une fonction : équipement de vol, défense aérienne, transport aérien, commandement de la base aérienne, et contrôle aérien. Il faut relever que les étages du transport aérien, et de la défense aérienne laissent une place pour l'école de pilote avec des bureaux dédiés.

L'étage du transport aérien est organisé entre les bureaux des pilotes militaires professionnels et de milices, ainsi que l'école de pilote. A noter qu'au centre du bâtiment deux bureaux sont transformés en chambres utilisées pour les activités du service de recherche aérienne ou autres missions nécessitant la présence d'un équipage sur la base aérienne. Les bureaux ont été tirés au sort pour les premiers occupants. Un espace cuisine et détente est prévu et aménagé de manière à favoriser les échanges entre les collaboratrices et collaborateurs de l'étage. Il faut remarquer que les deux escadrilles cultivent leurs rites et insignes, mais elles ne sont pas démarquées de manière physique dans les locaux. Les commandants d'escadrille et le commandant de l'escadre ont leurs places de travail deux étages plus haut, au niveau du contrôle aérien. Cela leur permet d'être au plus proche de la centrale de planification et de coordination du transport aérien (OC).

L'expérience d'apprentissage

Apprendre permet à l'individu ou le groupe de s'adapter. Parfois, les individus résistent à l'apprentissage à l'aide d'un mécanisme psychologique d'attribution causale (7). Les individus seront plus ou moins enclin à modifier leur pratique selon qu'ils attribuent la cause d'un événement à leur contrôle, ou celui des autres. Autrement dit, lors de la survenue d'une situation, sa cause est attribuée à soi-même ou aux autres. La situation se verra rapidement attribuer une valeur positive ou négative pour la personne. Une attribution positive est facilement interprétée comme la cause d'une bonne action de l'individu,

alors qu'une attribution négative sera traduite comme la cause de la mauvaise action d'un autre. Ce schéma de pensée est difficilement soutenable pour un pilote. En effet, si lors de la survenue de chaque incident, le pilote cherche des coupables en dehors de son action, il y a peu de chance qu'il puisse progresser. De plus, le retour fourni par son environnement : troisième dimension, météo, technique, etc. le force à adapter son comportement. Il semble donc que, dans ce domaine d'activité, il soit difficile d'attribuer de manière externe les causes des problèmes rencontrés. Au contraire, chacun de ces vécus est perçu comme une source potentielle de développement de nouvelles connaissances. Dans ce sens, l'apprentissage peut être compris comme un besoin vital garantissant l'adaptation de l'individu à son environnement (8). Il est soutenu par les capacités mnésiques d'encodage, de stockage et de restitution d'informations (9), des capacités de traitement de ces informations en mémoire de travail (10), ainsi que des capacités d'inhibition (2, 11).

Passé la première entrée de l'attribution causale qui se forme à la suite d'un vécu, l'individu devrait entrer dans une logique d'enquête (12), lui permettant de rechercher des connaissances, poser des hypothèses et de les évaluer, dans l'objectif d'améliorer ses connaissances et ses pratiques. Ceci permet d'entrer dans une logique d'amélioration en continu (13), et par voie de conséquence dans un développement personnel, au travers d'une boucle réflexive (pratiquer, analyser, généraliser et transférer) (14). Cette boucle se déploie en quatre étapes. La première est la pratique de l'activité. Elle est suivie par une analyse de cette dernière. Elle conduit à l'extraction de composantes d'un modèle généralisable. L'étape suivante est la transposition des modèles développés à d'autres situations qui permettent de reprendre cette boucle à la première étape. Ce fonctionnement est certainement dicible dans la culture juste que nous définissons dans la suite.

La culture juste

L'aviation est une activité humaine technologique comportant des risques. Comme dans d'autres domaines d'activités à hauts risques, elle a développé une culture de sécurité (15). Cette culture se déploie à l'aide de la culture juste qui puise ses sources dans l'accroissement de la sécurité nécessaire à une activité aérienne. Elle permet de décrire à la fois la préparation de vol, dite briefing, et l'analyse post vol, le

debriefing, effectuée systématiquement par les équipages. Ce processus est profondément bouclé, car les productions sont redistribuées à son échelon et aux autres. Ce concept prend racine dans l'analyse de l'erreur, sa déclaration et son traitement (1). D'ailleurs, nous retrouvons des traces de cette culture incarnée dans un dicton souvent utilisé par les pilotes qui déclarent qu'une vie ne suffit pas à faire toutes les erreurs ; il faut en conséquence apprendre, ou profiter également, de celles produites par les autres.

Cette culture se retrouve au-delà des seules activités aériennes. Elle s'ancre dans l'organisation des Forces aériennes, mais aussi dans des instances indépendantes telle que l'Autorité de l'aviation militaire ou *Military Aviation Authority* (MAA) (16). Les objectifs du MAA sont d'assurer la capacité d'intervention de l'aviation militaire, de créer les conditions d'un service de vol sûr, et de contribuer à la sécurité aérienne en Suisse. Nous retrouvons aussi dans ces tâches la gestion des risques, le respect des règles avec aussi la prise de mesures correctives et l'encouragement de la culture de sécurité. Cet organe n'est pas autorisé à prononcer des mesures disciplinaires, mais il a une mission de communication de ses activités. Cependant, lors d'une enquête de sécurité diligentée par le MAA, les informations ne peuvent être utilisées dans d'autres procédures, sauf accord de la personne. Ces éléments ressortis de la directive du DDPS sur le MAA s'inspirent bien de facteurs qui influencent la culture juste tel que décrite dans la littérature, comme nous le verrons dans les paragraphes suivants.

L'implémentation d'une culture de sécurité se base à la fois sur des valeurs et des croyances partagées interagissant avec un système de contrôle (17), auxquels il faudrait ajouter la question de la formation (18). Cette implémentation s'appuie sur le contrôle des risques se déclinant en trois principes : les défenses actives, la sûreté de fonctionnement et la résilience (19). Les défenses actives sont un ensemble de barrières de sécurité indépendantes ; la sûreté de fonctionnement rapporte à la fiabilité et l'efficacité des barrières ainsi que le niveau de confiance qui leur est attribué ; la résilience est comprise comme une forme d'improvisation ou de liberté afin de récupérer des situations inattendues, sous-tendue par un partage d'expérience et des capacités d'apprentissage.

Pilote	Brevet (années)	EC635	Cougar copil	Cougar	PC6	PC7	Moniteur	Heures de vol
P1	3	oui	oui	oui	oui	oui	non	1600
P2	20	oui	oui	non	terminé	terminé	oui	6000
P3	12	oui	oui	oui	terminé	oui	oui	3300
P4	1	oui	non	non	oui		non	950

Tableau 1: Description de l'échantillon interrogé.

Dans ce cadre, la culture juste reprend les apports de la culture de sécurité en précisant le statut de l'erreur dans l'organisation. Elle nécessite de développer la confiance des acteurs sur la déclaration des erreurs, ou des écarts à la règle (1). La difficulté dans cette culture est de trouver un compromis entre le blâme raisonnable versus déraisonnable, ou l'acceptable et l'inacceptable, sans détruire la confiance des acteurs du système. En effet, toute forme d'injustice risque de diminuer la communication des erreurs, et de facto l'honnêteté des collaborateurs. Il est donc nécessaire de grader les erreurs, ou comportements. Marx (20) propose une déclinaison des comportements de manière graduée, et croissante depuis l'erreur humaine, la négligence, les violations intentionnelles des règles, jusqu'à la conduite imprudente.

Au terme de ces apports, nous les articulons dans notre question de recherche. Le cadre conceptuel proposé définit la culture juste que nous retrouvons dans les activités de vol des Forces aériennes et dans l'expérience d'apprentissage. Nous nous questionnons sur l'impact de la culture juste chez des pilotes d'hélicoptères. Nous nous plaçons dans une démarche de recherche exploratoire et qualitative (21, 22), afin de déterminer l'expérience personnelle de la culture juste. En effet, l'exposition à la culture juste dès la formation initiale, puis sa pratique quotidienne à l'aide de l'analyse des vols, devrait se retrouver dans la manière d'envisager l'apprentissage et les erreurs chez ces personnes. Dans cette étude préliminaire, nous interrogeons des pilotes afin de déterminer les formes de diffusion de cette culture dans leurs valeurs et leur manière d'appréhender l'apprentissage au travers de leurs pratiques et les traces d'apprentissage qu'ils conservent.

Méthode

Population

Les pilotes interrogés sont tous membres d'une des deux escadrilles de l'escadre sur la base aérienne. Ils ont des niveaux d'expériences variés entre jeune pilote breveté à commandant. Cela

représente bien la progression de carrière des pilotes dans les Forces aériennes.

Variables

Nous mobilisons quatre variables dans cette étude: les valeurs, l'apprentissage, les erreurs et les traces. La première recherche les valeurs personnelles à effectuer cette profession de pilote, et ceci tant sous l'angle prévalant au départ de la profession que celles actuelles. Nous questionnons ensuite les activités d'apprentissage développées dans le cadre professionnel. Ensuite, nous rebondissons sur la représentation des erreurs, les siennes et celles des autres. Finalement, nous interrogeons les pratiques de collecte et de conservation de traces et des expériences.

Matériel

Une grille d'entretien cadre les entretiens semi-structurés conduits avec les pilotes. Elle reprend les variables et les décline chaque fois en trois sous-questions en la précisant. Les entretiens sont effectués dans une salle de conférence calme à l'écart de l'activité des escadrilles. Ils sont enregistrés à l'aide de l'outil Microsoft Teams 1.5.00.14473, sur le réseau de la Haute Ecole Pédagogique du Valais. Les vidéos sont transformées en fichier audio mp3, afin d'effectuer une retranscription automatique de Microsoft Office 365 Word. De plus, des notes sont prises durant l'entretien permettant d'affiner les réponses données.

Procédure

Une demande d'entretien a été formulée au commandant d'escadre afin de questionner quatre pilotes. La demande précise de proposer deux personnes expérimentées et deux personnes au début de leur carrière. Les objectifs de l'étude sont présentés à chaque participant et leur consentement libre et éclairé est demandé oralement et enregistré. Leur anonymat ainsi que leur droit de retrait est expliqué et garanti.

Résultats

Nous exposons les résultats des entretiens effectués dans l'ordre des quatre variables considérées : les valeurs, l'apprentissage, les erreurs et les traces. Ce travail est effectué dans une visée exploratoire.

Les valeurs

Les questions portant sur les valeurs récoltent des résultats relativement larges chez les quatre participants. Toutefois, nous retrouvons plusieurs agrégats de valeurs sur lesquels peuvent se reposer l'activité effectuée.

Le premier élément qui ressort est de l'ordre de la passion : « J'aime voler, j'aime la 3^e dimension. C'était mon rêve » (P1), « L'aviation c'est ma passion. » (P3) et « Intérêt poussé pour tout ce qui est de l'aviation et les machines elles-mêmes. » (P4). La définition de la profession et de sa fonction est claire : « Je suis pilote d'hélicoptère. C'est le chauffeur, le cocher [...] qui va transporter du matériel ou des gens. » (P2) ou « Je suis pilote militaire sur hélicoptère professionnel [...], avec la fonction de commandant d'escadrille. » (P3). Nous notons également que la dimension de la formation apparaît chez les personnes qui sont moniteurs de vol : « Je suis instructeur sur pc7, sur les petits avions [...]. J'aime bien voir progresser les jeunes » (P3).

Il ressort aussi que l'aviation est une profession à dimension humaine. En effet, le groupe est important pour ces professionnels. Nous le retrouvons de manière très marquée chez les cadres : « J'aime bien travailler avec les gens et de pouvoir vraiment, chaque individu de mon escadrille, de lui mettre le cadre optimum pour sa profession. » (P3) et « Conditions de travail surtout dans la condition humaine, dans le groupe dans lequel je suis qui est génial. » (P2). Pour les pilotes de l'escadre, le groupe est important et il apparaît notamment comme une source riche et pertinente d'informations. Nous le verrons plus loin en traitant les questions sur l'apprentissage.

Nous retrouvons également des valeurs militaires, comme le respect : « Je fais les missions que je reçois de l'OC » (P1), mais aussi le service dans le sens de se mettre à disposition du groupe : « On fait partie du groupe de la société qui hypothèque sa santé, de la catégorie des guerriers, ceux qui vont prendre certains risques, pour que le reste de la société puisse vaquer à ses occupations autant privées que professionnelles. » (P2). La responsabilité liée à la fonction apparaît

également : « Pilote dans les forces aériennes, cela implique pas mal de responsabilités [...] » (P4), ou plus précisément celles de la sécurité : « Je suis un producteur et je produis de la sécurité [...] une partie du système de sécurité. » (P2).

L'activité professionnelle fait sens pour ces personnes. La valeur de l'aide aux autres est très présente : « J'aime aider des personnes et faire quelque chose qui fait du sens. » (P1), « Être à disposition des autres, d'aider les autres, c'est quelque chose de très marqué » (P2). Nous retrouvons également la notion du secours aux victimes avec l'évocation de compagnie aérienne d'assistance médicale aérienne : « Je ne pensais pas rester comme militaire quand j'ai commencé. J'avais plus une vision civile REGA, air glacier. » (P2), mais aussi dans les missions d'appui au profit de la société : « L'année passée, nous étions en Grèce pour éteindre des feux et ça c'était vraiment... là je me dis c'est vraiment ce que je veux faire et pourquoi j'ai fait mes formations. » (P1).

L'apprentissage

Avant d'entrer dans le vif de l'apprentissage, nous avons demandé à ces personnes si elles se sentaient compétentes dans leur profession de pilote. Il est intéressant de noter deux groupes de réponses selon leur expertise. En effet, les plus experts font preuve d'humilité : « Dans la partie vol, ça demande de rester à jour, mais j'ai la chance d'avoir passé dans beaucoup de domaines pour avoir vu un spectre assez large, donc la partie vol je suis à l'aise. Je ne sais pas encore combien de temps. » (P2) et « En général oui, il y a toujours des fois, où tu n'es pas à l'aise. [...] Je suis en dehors de ma zone de confort et c'est là que je vais grandir. » (P3). Pour les moins experts, ils s'appuient plus sur leur formation qui leur fournit des briques utiles aux missions, dans une logique d'accumulation : « Ma formation et les missions que j'ai pu faire [...] Il y a des situations qui étaient difficiles [...] à la fin on arrive à le faire de manière safe. » (P1), et « En manque d'expériences, on en apprend tous les jours, mais globalement je me sens à l'aise dans ce que je fais. », mais aussi sur le groupe « Comme c'est le début, chaque journée, cela arrive très souvent de faire des missions qu'on a jamais faites [...] toujours en train de demander des conseils à d'autres pilotes qui connaissent mieux. » (P4).

Les techniques d'apprentissage déclarées passent beaucoup par l'action : « J'apprends bien quand je fais les choses [...] » (P2), ou « J'aime bien le système militaire où on nous montre, comment faire, ensuite on nous accompagne puis on nous laisse faire tout seul en debriefant à la fin. » (P4). L'ac-

compagnement dans l'apprentissage est également important : *« Le faire tout seul, sans être coacher jusqu'au bout, prendre des décisions tout seul et après avoir un débriefing. Si une décision a été mal prise on le sent tout de suite. »* (P4). Dans cet exemple le collègue peut fournir de la rétroaction, mais l'appareil aussi. Le réseau des pilotes est un lieu de connaissances qui est mobilisé : *« Comme c'est le début, chaque journée, cela arrive très souvent de faire des missions qu'on a jamais faites [...] toujours en train de demander des conseils à d'autres pilotes qui connaissent mieux. »* (P4). A noter également que la préparation mentale ou la visualisation est également présente : *« [...] me mettre dans la situation »* (P2), ou se mettre en situation de manière simulée *« J'essaie de le voir, comment ça pourrait être, après je fais replay et je revois le film, selon ce qu'on doit apprendre. »* (P3). Il y a aussi une combinaison d'actions permettant de construire cette visualisation ou une projection de l'action future : *« Si je vois ou si je peux faire quelque chose. Lire, voire, faire quelque chose ou une combinaison [...] Avec des cartes, des dessins pour t'imaginer comment ça va fonctionner. »* (P1).

Dans la représentation de l'apprentissage, nous observons un neuromythe, celui des styles d'apprentissage. Il est sous-jacent dans certaines réponses fournies, en expliquant une forme de découpage de l'activité proche de modalités sensorielles, mais il apparaît aussi clairement chez certaines personnes : *« J'apprends bien si je vois quelque chose, l'audio c'est la manière la plus difficile pour moi. »* (P1), et *« J'ai une bonne mémoire visuelle, excellente mémoire auditive [...] »* (P2).

Nous pointons également des étapes de réactivation des connaissances ou des actions. Il y a chez P2 une prise de conscience de son fonctionnement mnésique : *« J'apprends bien quand je peux me baser sur mes reminders, résumés ou petits dessins »*. Il explique sa technique au travers de la prise de note, de synthèses et de la conservation de ses expériences favorisant la réactivation de ses connaissances. Tout d'abord, il collecte de l'information, puis il la synthétise : *« Les debriefings d'un vol, ou d'une opération, je passe beaucoup de temps à les faire et aussi beaucoup de temps à les relire »*. Il favorise le stockage des informations avec des rappels : *« J'ai une mémoire qui doit être réactivée régulièrement, je me base souvent sur des notes, j'écris beaucoup »*. Finalement, toutes ses productions sont conservées sur un logiciel de prise de note : *« Le stockage est sur mon ordinateur, sur OneNote [...] évite de tout recopier »*.

L'évaluation personnelle de la qualité de son apprentissage passe par la capacité à reproduire, utiliser, ou retrouver la connaissance en question : *« Je sais que je suis capable de le faire, les choses que j'ai apprises, je suis sûre que je peux le faire [...] »* (P1), *« si je ne refais pas la même erreur, je l'estime intégrée. [...] si je sais exactement où c'est. »* (P2). Le concept de l'automatisation est également présent : *« si je ne dois pas trop réfléchir, si ça vient presque automatiquement, coule de source »* (P3). Un autre point important c'est la délocalisation de l'apprentissage : *« Après je me dis qu'il y a pleins de choses que je n'ai pas besoin de savoir [...] je suis plus conscient de ce que je vais oublier donc je prends pas la peine de l'apprendre. »* (P3). L'anticipation ou la visualisation sont également présentes pour évaluer la qualité de son apprentissage : *« J'arrive à développer un plan clair et précis dans ma tête, avec une liste de priorités correctes [...] »* (P4). Finalement, la fonction de moniteur de vol est importante. Nous avons un exemple pointant sur cette fonction pour évaluer son apprentissage personnel : *« [...] j'essaie de dire aux gens, de l'enseignement. »* (P3).

La prise de conscience de l'absence de connaissances est un élément saillant : *« Quand on ne sait pas, on doit faire en sorte d'avoir une solution qui tient la route d'une manière ou d'une autre qu'on peut expliquer à la fin. »* (P4). Elle est envisagée avec le moins de complexes possibles : *« Ne pas se mettre de barrières, oser poser des questions. »* (P2), *« Si je ne sais pas ce n'est pas grave, mais si je devais le savoir, je m'informe dans le manuel ou je demande à quelqu'un qui sait. »* (P1), ou d'avouer le manque : *« Avoir le courage de dire que je me rappelais plus et je vais revoir ça et pas cacher. »* (P3). Cette possibilité de dire que je ne sais pas est également appuyé par la confiance : *« J'ai confiance en ce que je sais faire, si non, je le dis. »* (P1). Les autres sont une source d'informations pour compléter ses manques : *« On entend beaucoup d'histoires [...] Chaque fois qu'on entend quelque chose, le but, mon rôle c'est de prendre le plus d'informations qui viennent de tous les côtés. », il précise : « Les autres pilotes qui ont déjà fait ce genre de mission, qui vont nous donner des conseils [...] avoir ce retour d'expérience ça nous permet d'un peu plus se préparer, on ne doit pas tous faire les mêmes erreurs. »* (P4). Nous observons encore une pratique de braconnage des bonnes idées : *« Je fonctionne beaucoup dans l'observation. Si je vois quelqu'un qui utilise une fonction et que ça va plus vite [...] ça allume une petite lampe. C'est cette curiosité-là qui va m'amener à déclencher un processus d'apprentissage. »* (P2). Ne pas savoir n'est pas un problème, mais presque attendu et une solution existe pour y faire face :

« On va toujours rechercher à retrouver des schémas que l'on connaît. On a toujours une structure. Se lancer dans une chose où l'on ne connaît pas, pas de structure, l'impression de pas avoir d'outils à disposition, c'est que c'est quelque chose que l'on ne doit pas faire, qui pourrait nous mettre en danger. Essayer de revenir d'une manière ou d'une autre sur quelque chose qu'on a appris, que l'on sait faire. C'est ça qui fait qu'on est en confiance quand on part. » (P4).

Il existe également un outil institutionnel qui collige les histoires et devient une source valide de lecture : *« On lit beaucoup d'histoires, dans flight safety. C'est vraiment génial : problématique de base et l'agissement des pilotes et les conséquences. » (P4).* Des outils externes comme les vidéos deviennent une source d'analyse : *« [...] permet de voir des accidents [...] la situation ; si j'étais pilote dans quel état d'esprit j'aurais été ? Quels auraient été les signes avant-coureurs de danger ? » (P4).* Les sites officiels des bureaux d'enquêtes et accidents nationaux sont aussi consultés et lus, mais encore d'autres types de supports : *« J'ai découvert les livres audio qui me font une lecture superficielle qui me font un premier filtre et j'arrive à les placer quand je conduis. Cela m'a ouvert des portes. [...] Je reste très prudent dans la qualité de la source. [...] J'écoute de manière ponctuelle des TEDx » (P2).*

La charge de travail au cockpit est importante. En conséquence, ce n'est pas toujours le meilleur lieu pour dissenter : *« On réfléchit mieux au sol qu'en l'air. » (P4).* Il est donc possible de faire un pas de côté, lorsqu'il y a un commandant de bord et un co-pilote *« Un vol où on a dû se battre [...]. C'est ces moments-là où on grandit [...]. Il fait nuit, il faut décider. » (P3).* Toutefois, seul ou à deux, la spécificité de l'hélicoptère permet de se poser : *« Rechercher des informations ailleurs. Refaire un survol de la zone où je vais travailler pour voir s'il n'y a pas quelque chose que j'ai manqué, ou alors éventuellement me poser quelque part, réfléchir un moment, ou appeler une personne. » (P4),* ou *« Je peux toujours dire, je reviens à la base, je pose, je réfléchis. » (P1).*

Les erreurs

Les pilotes développent une forme de respect des erreurs. Un respect dans le sens où il est nécessaire de les connaître pour ne pas les reproduire. En conséquence, il faut les reconnaître, mais aussi rechercher celles des autres : *« Les autres pilotes qui ont déjà fait ce genre de mission, qui vont nous donner des conseils [...] avoir ce retour d'expérience ça nous permet d'un peu plus se*

préparer. On ne doit pas tous faire les mêmes erreurs. » (P4), « Chaque erreur ça me donne de l'expérience. » (P3), « On apprend toujours des erreurs, je pense qu'il n'y a pas un vol sans erreurs. [...] possibilité d'apprendre et de devenir mieux » (P1). En conséquence, il est bienvenu de parler de ses erreurs : *« Il faut en parler et partager pour que pas tout le monde fasse la même erreur. » (P3).*

La détermination de l'erreur est une activité à forte valeur. Elle est aidée par l'aéronef, et les procédures existantes : *« [...] il y a une forme de debriefing immédiat, soit une procédure claire, et tu es en dehors, où il y a l'hélico qui te fait remarquer, parce que ça vibre ou ça descend vite. [...] on debrief sur le moment ou après vol [...]. Il y a une action de correction. » (P2).* La réflexion et l'honnêteté sont des outils de détection des erreurs mis à profit : *« [...] avoir la grandeur de le réaliser soi-même. » (P3), « Tout de suite en parler. » (P2),* et *« Annoncer à mon chef, prochain rapport tous ensemble on a expliqué la situation, [...] » (P3).*

Les erreurs sont vécues différemment si c'est l'individu qui les produit, ou une autre personne. Ses propres erreurs ont une valence émotionnelle plus négative que celles des autres : *« Je suis plus tolérant avec les erreurs des autres que les miennes. » (P2), « ça m'énerve plus si c'est mes erreurs » (P3),* ou *« Assez dure avec moi-même. » (P4).* Il y a un rôle de la formation dans la communication de l'erreur : *« Moi, j'aime pas les faire, mais on a été éduqué ici à communiquer ses erreurs [...] » (P3).* Chez les plus jeunes, cet effet semble moins fort : *« Important de savoir qu'on a fait une erreur et comment réagir, d'être honnête. [...]. On n'est pas bête si on fait des erreurs. » (P1).*

De plus, il faut faire attention à l'autre dans la communication de l'erreur. En effet, selon la forme utilisée, il est possible que la critique ne passe pas et que cela crée une surcharge : *« J'ai gueulé et lui ça l'a bloqué. » (P3).* De plus, il faut veiller à bien formuler sa critique pour éviter que les personnes cachent leurs erreurs : *« La personne, elle va pas faire exprès l'erreur, c'est important de pas engueuler [...] sinon la prochaine fois, elle va rien dire. » (P3).* Dans la fonction de moniteur de vol, il y a la question de savoir jusqu'où il est possible de laisser se dérouler une erreur :

« Il y a certaines actions de corrections que tu dois faire et tout de suite et juste qui vont te permettre de t'en sortir. [...] C'est le challenge du moniteur. Tu peux laisser jusqu'où ? [...] On explore le champ des possibilités. De

pouvoir dire : là c'était pas idéal, mais possible ; là idéal et possible ; là idéal mais pas possible, on veut l'éviter. » (P2).

Recevoir ou formuler un discours sur l'erreur nécessite également une catégorisation de cette dernière. Elle est exprimée dans la formulation suivante :

« Très liée aussi à notre culture juste et j'essaie assez vite de catégoriser l'erreur. [...] Fait exprès, d'où vient cette erreur, de très vite analyser. Est-ce que c'est un manque de rigueur, manque de connaissances, manque de compétences. Dans ma fonction, je vais très vite mettre dans l'analyse des problèmes systémiques, responsabilité que j'ai. » (P2).

L'analyse de l'erreur est une activité qui est assumée. Il ne faudrait pas laisser trop de place à la chance ou le hasard : *« Si c'est la chance qui nous a sauvé, c'est qu'il y a une erreur qui a été faite [...] il y a quelque chose dans la tactique de vol qui n'était pas appropriée. » (P4).* Il y a donc une analyse qui débouche sur un apprentissage. Elle est présente dans le discours : *« Je note pas l'erreur, mais comment l'éviter et ce que j'ai appris. » (P4)* ou encore : *« Voir pourquoi elle a fait l'erreur, pourquoi j'ai fait cette erreur, comment c'est arrivé à ça ? » (P3).* Cette attitude est bien présente dès la formation et se poursuit ensuite de manière consciente : *« Notre formation, formé d'être vraiment critique, de se demander deux fois si c'est juste, ou ça fait du sens. » (P1).* L'analyse est précisée : *« Première chose qui vient, qu'est-ce que moi j'ai fait faux ? Qu'est-ce que j'aurai dû savoir ? Puis à partir de là, je regarde quelles sont les choses sur lesquelles je ne pouvais pas avoir d'influence ? » (P4).*

Les traces

Les traces récoltées à la suite d'erreurs, d'analyse, et de création d'expériences d'apprentissage se regroupent dans deux catégories principales. La première s'appuie uniquement sur la mémoire humaine alors que la seconde utilise un support délocalisé de mémoire : les manuels et la prise de notes.

Les premières traces sont de type mnésique. La pilote vit une situation puis s'en rappelle dans une situation similaire : *« Un événement un peu limite, tu te rappelles, tu te retrouves dans une situation pareille [...] tu te rappelles. » (P1)* ou *« Pleins de choses qui m'ont marquées qui restent dans la tête. » (P3).* P1 précise : *« tu relis vite le manuel, ça revient assez vite, et le reste c'est technique. ».* P3 ajoute *« C'est dans la tête et ça vient pas tout de suite, il faudrait plus les écrire. ».*

Dans le même ordre d'idée des traces mnésiques, les pilotes vont chercher d'autres traces dans le vécu des collègues : *« si je sais que des crews ont déjà fait cette semaine, je vais chercher des infos. Pas niveau voler mais topographique, loadmaster et météo. [...] quelques fois tu retournes dans le manuel pour les vitesses, les poids [...] » (P1)* ou *« Si je peux, je vais le chercher dans la communauté, par téléphone, par discussion. » (P2).* Nous notons aussi une prise de conscience des principes de l'oubli de la mémoire humaine : *« Je sais ce que je vais oublier. [...] Après, je me dis qu'il y a pleins de choses que je n'ai pas besoin de savoir [...] je suis plus consciente de ce que je vais oublier donc je prends pas la peine de l'apprendre. » (P3).*

Les outils institutionnels sont aussi des sources importantes. Les manuels de vol ou les procédures sont consultés : *« Je vais relire dans les procédures. » (P3).* D'autres exemples précédemment rapportés font état de cette pratique.

Nous retrouvons également une logique de prise de notes. Il y a le travail réflexif de fin de journée : *« J'ai un fichier word à la maison, où chaque journée, j'ai différents thèmes et un onglet général. J'écris en une phrase qu'est-ce que j'ai appris et ce qu'il ne faut pas faire. [...] Ça me permet de revoir de temps en temps. » (P4).* Les outils numériques institutionnels sont également utilisés pour colliger de l'information : *« J'ai aussi un onglet sur mon ipad avec des choses techniques et des lessons learn. Que j'utilise pas assez, je devrai plus souvent écrire des choses. » (P3).* Il existe des pratiques plus personnelles :

« J'ai quatre supports, mon disque dure externe, mon natel [...] un ipad sur lequel je prends des notes manuscrites, j'aime bien le côté dessin, écriture, de temps en temps j'ai du papier parce que c'est plus pratique. [...] Je fais des résumés. [...] Commencé à faire un petit journal des décisions [...] pour revenir sur certaines décisions, avoir un suivi, une trace. Est-ce que peut-être avec du recul certaines décisions prises auraient pu être différentes ? [...] pour s'améliorer. » (P2).

Cette logique des résumés est relativement partagée : *« Je me fais des petits résumés, des checklists [...] » (P3).* Finalement, nous trouvons aussi une logique de partage des traces avec certains logiciels institutionnels : *« On a un OneNote, avec l'autre commandant d'escadrille et le commandant d'escadre, chaque fois qu'un thème nous vient à l'esprit,*

ou un pilote qui nous raconte quelque chose qui serait bien de le partager avec tout le monde, on écrit dessus. » (P3).

La formation

Dans les entretiens menés, la question de la formation revient fréquemment dans le discours. Il nous semble donc important de la traiter. Pour les plus experts, il y a bien l'idée de transmettre leur savoir tout en restant à l'écoute des connaissances des plus jeunes : *« Quand je vole avec un jeune copi qui me rappelle les procédures, qui est beaucoup plus à jour. »* (P3). Pour ces derniers, ils peuvent appuyer leurs activités sur la formation reçue : *« Ce qu'on apprend à l'école de pilote c'est des outils, et à l'engagement c'est à nous de ressortir tous les outils qu'on a vu. »* (P4). Il faut également noter la confiance attribuée à la formation de base et sa qualité reconnue : *« On peut vraiment faire confiance à notre formation. »* (P1), *« La formation de haut niveau, à quel point elle est complète [...] touche à tout. »* (P4), et qui va jusqu'à la possibilité de dire non : *« Si j'ai jamais fait, je peux dire non. »* (P1). Finalement, cette notion de confiance se retrouve aussi dans l'activité quotidienne, et dans l'interprofessionnalité entre pilotes et mécaniciens après la formation :

« On est les seuls au monde à ne pas faire le tour avion. [...] Ici, le mécanicien signe qu'il a contrôlé. Avec sa signature, il me donne la responsabilité et puis l'hélicoptère est à moi. Je vais voler, je signe et je lui redonne. Je fais entièrement confiance, mais eux aussi [...] » (P3).

Discussion

Nous expliquons les données récoltées en conservant la structure précédente d'exposition des variables. Nous relierons les représentations récoltées à différents apports de la littérature sur l'apprentissage.

Les valeurs

Les questions portant sur les variables ne pointent pas directement sur elles. Elles passent par la justification du choix professionnel et de l'activité actuelle. Ce choix évite de retrouver les valeurs institutionnelles déclarées par les Forces aériennes, mais bien les valeurs personnelles.

Dans les déclarations des pilotes, nous retrouvons fortement les deux valeurs : aider et servir. Elles donnent

du sens au travail effectué et chaque pilote exemplifie ces valeurs. De plus, pour les personnes qui ont effectué leur formation de moniteur de vol, la valeur de transmission apparaît et se diffuse dans toute l'activité. En effet, cette fonction d'instruction ne s'arrête pas dans les activités de sélection ou de formation. Elle se déploie aussi dans l'escadrille et ceci pour les activités aériennes ou de management.

Nous sommes dans le monde militaire et des valeurs comme le respect et la responsabilité s'ancrent dans cette activité. A remarquer que les missions de l'armée ne sont pas récitées, mais là encore incarnées. En effet, par essence l'activité de transport aérien et sa déclinaison dans les Forces aériennes remplit plus les missions d'appui pour l'armée et les autorités civiles en Suisse ou à l'étranger (23).

Il est intéressant de remarquer que les composantes de la culture juste n'apparaissent pas ici. Cependant, elles sont clairement intériorisées, et exprimées dans les questions suivantes sur la manière d'apprendre, de traiter les erreurs, et la conservation des traces. La culture juste est vécue par les pilotes interrogés, indifféremment de leur expertise professionnelle. Nous le détaillons plus bas.

L'apprentissage

La première question qui fait le lien entre les valeurs vers la manière d'apprendre porte sur l'auto-évaluation de la compétence de pilote militaire. Une forme d'humilité apparaît clairement chez les expérimentés, alors que les plus jeunes font état d'un besoin d'expériences à vivre. Leurs explicitations sont en accord avec la vision de la compétence, comme la production d'une solution appropriée dans une situation inconnue, en se basant sur différentes connaissances internes ou externes (24). En effet, il y a un tissage entre les apports théoriques, ou de la formation avec des situations vécues par soi-même, ou le groupe qui est la source du développement de la compétence. La recherche d'informations nouvelles se base beaucoup sur le réseau. Les pilotes vont parler avec leurs collègues pour compléter leurs connaissances. De plus, ils poursuivent ces apports avec la lecture des manuels, des procédures de vol, rapports d'incidents qui sont également reconnus comme des sources fiables. Dans certains cas, ils poursuivent leurs réflexions, et la construction de nouvelles connaissances avec des sa-

voirs autres tels que revues, livres ou vidéos. Ils veillent à la qualité de la source, et ils ne sortent que rarement de la documentation officielle pour les questions propres au domaine de vol. Finalement, nous relevons la confiance portée dans la formation de base, mais également une forte motivation intrinsèque des personnes interrogées (25, 26).

L'apprentissage est relié à des actions physiques, et il fait donc appel à la mémoire procédurale (27, 28). Il y a donc une partie des apprentissages qui passent par des actions pleinement motrices, et non cognitives. Les pilotes ont bien la capacité de les verbaliser, mais c'est bien un apprentissage procédural. Cela peut donner lieu à quelques confusions dans l'explicitation du comment apprendre. C'est ainsi que nous retrouvons la présence d'un neuromythe bien référencé dans le domaine de l'apprentissage : les styles d'apprentissage (8, 29). Dans la manière d'apprendre, le discours laisse transparaître des stratégies associées aux modalités sensorielles. Certes, il peut exister des préférences personnelles pour la présentation sensorielle des informations sous une forme ou une autre, mais pas des empêchements. D'ailleurs, lorsque nous détaillons l'explicitation des manières d'apprendre, les réponses sont plus de type cognitiviste (30). Nous avons plus le sentiment de retrouver les sept principes de l'apprentissage décrits par Masson (30) que sont l'activation, la répétition, la récupération, l'élaboration, l'espacement, la rétroaction et un état d'esprit ou croyance que l'on peut s'améliorer.

La détection d'une absence, ou d'un manque de connaissance est fondamentale pour assurer la sécurité. Il y a donc un intérêt marqué chez les pilotes à apprendre de et dans toutes les situations. En suivant cette logique, les apports des collègues sont également recherchés. Les principes de la constitution d'un groupe sont bien respectés. Il y a une cohésion au sein des pilotes, et des objectifs communs (31, 32).

Nous avons aussi repéré des routines qui permettent aux pilotes de ne pas s'engager dans des voies inconues. En fait, ils ont des capacités d'inhibition (2) qu'ils entraînent et augmentent grâce à la préparation de l'action assumée par le briefing, et l'analyse faite lors du débriefing ou de manière personnelle. Ils ont le droit de se poser, et de réfléchir au sens propre du terme. Evidemment, cette technique se retrouve aussi

au sens figuré. Une partie des apprentissages est non seulement délocalisée dans des écrits, mais également le résultat d'analyses effectuées par d'autres professionnels. En effet, les documents de références à jour assument cette délocalisation de l'apprentissage. La mise à jour résulte des améliorations techniques et des réflexions faisant suite à des problèmes annoncés. Il en résulte des procédures et des check-list valides disponibles dans les manuels. Ces derniers existent sur des supports consultables. Ici, la routine est de bien revenir dans les documents de base, car dans l'urgence et sous stress (33, 34), même des apprentissages solides peuvent être parasités. En conséquence, il est vital de suivre la procédure en l'ayant sous les yeux, afin de la dérouler sans omission.

En plus du travail de l'inhibition décrit, nous retrouvons également une deuxième fonction exécutive mobilisée dans l'apprentissage, celle de la mémoire de travail (10, 35). Les limites de la mémoire de travail sont bien identifiées et des solutions pour les réduire sont proposées. Les personnes interrogées prennent des notes, synthétisent, ou schématisent leurs activités. Elles trouvent des solutions de conservation pour ces informations. À terme, il découle de ces pratiques une automatisation des processus, et donc une libération de l'espace dans la mémoire de travail.

Les erreurs

L'erreur est considérée comme nécessaire au développement professionnel. Généralement, elle n'est pas produite intentionnellement. Il ne s'agit donc pas d'une faute, ou d'une négligence. Nonobstant, il existe naturellement des formes de classification de l'erreur. Bien que nous n'ayons pas questionné les types d'erreurs, il ressort une gradation des erreurs dans le discours allant de l'événement fortuit vers l'imprudence (20). Ici, la logique de l'amélioration continue est assumée, et la relation entre ce qui nécessite une modification, ou une punition semble claire (1).

Nous avons l'impression que les erreurs sont perçues comme des possibilités de s'améliorer. Cette compréhension démontre une bonne implémentation de la culture juste. Toutefois, il y a des commentaires qui montrent une valence émotionnelle (36) plus négative pour ses propres erreurs que celles des autres. Cette forme d'impact négatif est un revers des systèmes qualité que nous retrouvons dans d'autres activités que

l'aviation (37). Il faut donc veiller à accompagner correctement les personnes dans la formulation, la réception et l'acceptation de la critique. Il ne faudrait pas que la réaction émotionnelle bloque l'analyse et la compréhension de l'erreur. Autrement dit, il est nécessaire de s'assurer que la personne comprenne l'erreur, puis les pistes d'amélioration nécessaire et/ou proposées.

La survenue d'une erreur enclenche bien une démarche d'analyse, ou d'enquête, dans le sens de Dewey (12). En conséquence, elle débouche sur un apprentissage personnel, qui peut dans certain cas se diffuser dans le groupe. La formation et la cohérence des procédures de retour, et de traitement de l'information à disposition soutiennent bien cette logique de culture juste. L'analyse de l'erreur semble être la source de cette amélioration en continu, tant dans l'organisation que chez les individus. Cette vision est comprise, partagée et assumée par tous les pilotes interrogés.

Les traces

Les traces sont de deux ordres différents. Il y a les traces mnésiques, et celles issues d'une analyse avec différentes productions. Les traces mnésiques ne sont pas toujours fiables, Ebbinghaus (38) l'explique avec la fameuse courbe de l'oubli. Nous retrouvons encore ces oublis dans le modèle séquentiel de la mémoire d'Atkinson et Schiffrin (39). Toutefois, ces traces ont la capacité de se réactiver dans des situations similaires, dans une logique d'inférence, ou d'heuristique (40). Dans ces cas, il y a un risque d'erreur non négligeable (41). Si cette pratique donne l'impression de comporter des risques, il faut préciser que dans le cas observé, elle semble bien être accompagnée d'un retour vers des sources d'informations fiables. En définitive, elle ressemble plus à de la préparation mentale que de l'inférence rapide.

Il semble que le travail d'écriture soit un besoin de la part de la plupart des pilotes interrogés. D'ailleurs, ils font part de leur envie de le faire plus. Nous ajoutons également que cette pratique d'écriture permet également de réguler des phénomènes émotionnels (42), en plus de son impact sur l'apprentissage. Nous relevons que dans certains cas cette pratique est soutenue, voire favorisée par des outils informatiques collaboratifs. Cette pratique est en cohérence avec la construction de connaissances et de compétences (12, 24). Elle

est soutenue par la diffusion et l'incarnation de la culture juste (1, 43).

Les pilotes utilisent une multitude de manières de colliger de l'information. Cette collecte est utile à l'apprentissage de ces personnes, car elle est analysée (12). Cependant, nous devons déplorer qu'une partie de ce travail ne se fasse que de façon individuelle. C'est relativement surprenant, voire contre-intuitif, car cette pratique individuelle tranche avec les habitudes du débriefing (3, 44), ou celle de faire appel facilement au réseau, mais aussi avec les principes de la culture juste. Il serait certainement profitable que cette activité soit structurée, voire même institutionnalisée. De plus, elle pourrait également être partagée ou valorisée au sein du groupe ou de l'institution. Il est clair que les outils institutionnels, et notamment le Military Aviation Authority, remplissent une grande partie de cette fonction (16).

La culture juste

Force est de constater que nous n'avons pas questionné ce point, mais dès que nous avons parlé d'apprentissage, et plus encore d'erreur, les concepts de la culture juste sont apparus très naturellement chez les pilotes interrogés. Il semble relativement évident que cette culture soit diffusée dans l'organisation dès la sélection, et surtout durant la formation des pilotes. Ensuite, elle perdure dans les escadrilles, et particulièrement à l'aide des activités quotidiennes de briefing, et débriefing. Il y a bien une plus-value mesurable à ces activités, puisque chacun apprend des autres. Il faut ajouter à ce gain un besoin qui pousse chaque pilote à développer ses connaissances. Ces actions sont supportées par la confiance partagée et sont présentes dans l'organisation, le groupe des pilotes, les mécaniciens et les aéronefs. Il semble que nous soyons bien face à un système avec des acteurs et des responsabilités clairement établies (45).

Autrement dit, les retours fournis par les pilotes interrogés incarnent bien les principes de la culture juste. Elle est assumée par un accueil, voire la recherche de l'erreur chez soi et chez les autres, dans une logique de compréhension. Cette pratique soutient et développe la confiance en soi, dans le groupe des pilotes, mais aussi dans l'organisation en général, avec un souci assumé de ses responsabilités. Ce dernier point semble

bien jouer un rôle de garde-fou qui évite une survalorisation de ses propres capacités.

Conclusions

Les personnes interrogées rapportent des valeurs communes sur leurs activités professionnelles. Il en découle naturellement un fonctionnement relativement similaire entre les personnes interrogées, notamment sur la manière d'aborder les erreurs. Cet état peut s'expliquer avec la cohérence de la formation qui construit cette culture juste. Elle est ensuite utilisée dans les escadrilles opérationnelles, mais aussi vécue par tous les pilotes à l'aide des briefings et des débriefings. Elle existe aussi au travers d'un réseau informel de pilotes qui diffusent leurs expériences et leurs savoirs au gré des demandes. Autrement dit, la culture juste est incarnée par les personnes interrogées et elle les aide dans leur développement professionnel.

Dans cette recherche exploratoire, nous avons mis à jour des pratiques institutionnelles mais aussi très individuelles de la culture juste. Cela démontre la diffusion et l'appropriation de sa pratique chez les pilotes. Elle soutient clairement l'apprentissage personnel et celui du groupe. Toutefois, il serait judicieux de trouver des temps où les découvertes de chacun pourraient être partagées, discutées. Il existe des prémisses de telles pratiques chez les responsables qui ont développé un espace numérique de partage sur les questions du management. Pour les activités de vol, des espaces dédiés pourraient être créés dans une logique de bilan de compétences (46) que les pilotes présenteraient et défendraient devant des pairs. Dans ce cas, il est nécessaire de s'appuyer sur un référentiel de champs de compétences. Il semble que quatre champs émergent pour débiter ce référentiel : le vol, le leadership, la communication et la réflexivité (Figure 1). Cette dernière émerge de la culture juste et sert de passeur entre les champs de compétences qui possèdent des frontières perméables. Autrement dit, l'évolution d'un champ de compétences peut s'alimenter d'un autre, mais toujours en passant par la réflexivité.

La mise en place d'un espace formel de présentation de l'évolution pour les pilotes faciliterait encore la discussion et la diffusion des connaissances. Nous propo-

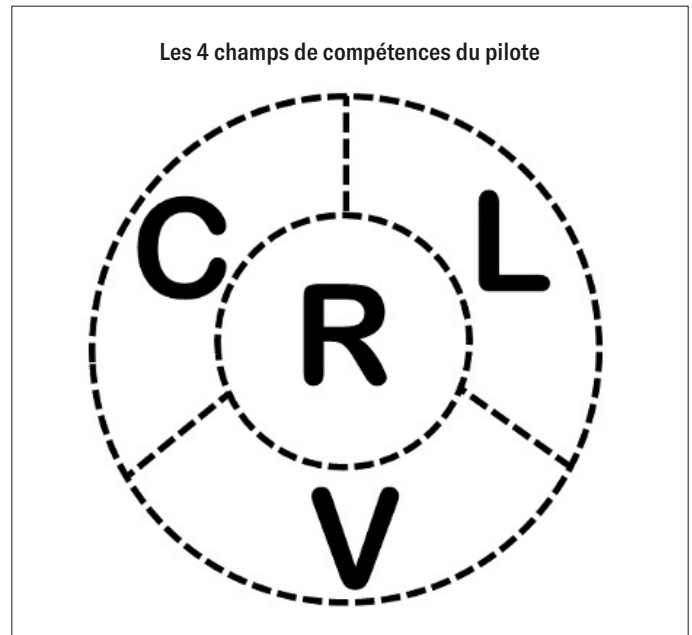


Figure 1 : Les quatre champs de compétences du pilote militaire de transport aérien : le vol, le leadership, la communication et la réflexivité. Les frontières de ces champs sont poreuses ce qui explique des apports par osmose avec une démultiplication liée à la présence de la réflexivité et de la culture juste.

sons de structurer cet espace autour des quatre champs de compétences identifiés. En fonction des apports, et des questions émergentes, il serait aussi judicieux de développer des communautés de pratiques afin de les approfondir (47). Ces propositions respectent bien la maxime qu'un pilote ne peut pas faire toutes les erreurs pour apprendre, et qu'il doit en conséquence s'alimenter des expériences des autres.

Finalement, cette étude exploratoire met en avant quatre facteurs qui favorisent le développement professionnel des pilotes. Tout d'abord au niveau institutionnel : la culture juste, sa diffusion et son appropriation par les collaborateurs qui est le moteur de cette dynamique de développement. Au niveau individuel, la confiance accordée à la formation de base, mais aussi continue, permet d'acquérir les connaissances qui sont ensuite utilisées et approfondies durant l'engagement. Au niveau du groupe, le réseau formel, et informel de professionnels participe à la diffusion du savoir et des connaissances auprès de la communauté. Enfin, la responsabilité personnelle et l'envie de s'améliorer jouent le rôle de courroie de transmission entre ces facteurs. Nous imaginons que ces quatre facteurs sont certainement transposables à d'autres domaines que le seul pilotage, modulo une transposition cohérente et sensée pour les collaborateurs ainsi que le système dans lequel ils doivent s'insérer. ♦

Notes

¹ Ce travail n'a pas reçu de source de financement, il s'est déroulé dans le cadre ordinaire de l'engagement des auteurs dans leur institution d'appartenance.

Bibliographie

- Reason J. Achieving a safe culture: Theory and practice. *Work & Stress*. 1 juill 1998;12(3):293-306.
- Houdé O. L'intelligence humaine n'est pas un algorithme. Paris: Odile Jacob; 2019.
- Barras H, Mauron N. L'apprentissage chez le pilote de chasse, réflexions sur une culture de développement professionnel. *Revue Militaire Suisse*. 2019;(2):56-61.
- Ghiringelli M «Ghiri», Barras H. Briefing et débriefing dans l'aviation comme soutien au développement professionnel: l'exemple du transport aérien. In Lausanne, Suisse; 2022.
- Schwarz M «Blacky», Barras H. Briefing et débriefing dans l'aviation comme soutien au développement professionnel: l'exemple de la défense aérienne. In Lausanne, Suisse; 2022.
- Uwamariya A, Mukamurera J. Le concept de «développement professionnel» en enseignement: approches théoriques. *Revue des sciences de l'éducation*. 2005;31(1):133-55.
- Heider F. The psychology of interpersonal relations. Hoboken, NJ, US: John Wiley & Sons Inc; 1958. ix, 326 p. (The psychology of interpersonal relations).
- Dehaene S. Apprendre! Les talents du cerveau, le défi des machines. Paris: Odile Jacob; 2018.
- Fayol M. Un esprit pour apprendre. In: Apprendre et faire apprendre. Paris: Presses Universitaires de France; 2011. p. 59-74.
- van Merriënboer JJG, Kirschner PA, Kester L. Taking the Load Off a Learner's Mind: Instructional Design for Complex Learning. *Educational Psychologist*. 1 janv 2003;38(1):5-13.
- Stroop JR. Studies of Interference in Serial Verbal Reactions. *Journal of Experimental Psychology*. 1935;18(6):643-62.
- Dewey J. Logic: the theory of inquiry. New York: Holt; 1938.
- Deming WE. Hors de la crise. 3^e éd. Paris, France: Economica; 2002.
- Kolb DA. Experiential Learning: Experience as the source of learning and development. Englewood Cliffs: Prentice-Hall; 1984.
- Guldenmund FW. The nature of safety culture: a review of theory and research. *Safety Science*. 1 févr 2000;34(1):215-57.
- Amherd V. Directives du DDPS relatives à l'autorité de l'aviation militaire. août 21, 2020 p. 4.
- Uttal B. The corporate culture cultures. *Fortune*. 1983;108(8):66-72.
- Wybo JL. Mastering Risks of Damage and Risks of Crisis – The Role of Organizational Learning. *International Journal of Emergency Management*. 1 janv 2004;2(1):22-34.
- Chevreau FR, Wybo JL. Approche pratique de la culture de sécurité. Pour une maîtrise des risques industriels plus efficace. *Revue française de gestion*. 16 mai 2007;33(174):171-89.
- Marx D. Patient Safety and the “just culture”: a Primer for Health Care Executives. New York, NY: Columbia University; 2001.
- Corbière M, Larivière N. Méthodes qualitatives, quantitatives et mixtes: dans la recherche en sciences humaines, sociales et de la santé. 2^e édition. Québec (Québec): Presses de l'Université du Québec; 2020. 843 p.
- Aubin-Augier I, Mercier A, Baumann L, Lehr-Drylewicz AM, Imbert P, Letrilliart L. Introduction à la recherche qualitative. *exercer, la revue française de médecine générale*. 2008;19(84):142-5.
- Assemblée fédérale. Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire [Internet]. RS 510.10, LAAM févr 3, 1995. Disponible sur: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1995/4093_4093_4093/fr
- Tardif J. L'évaluation des compétences: documenter le parcours de développement. Montréal: Chenelière Éducation; 2006.
- Deci EL, Eghrari H, Patrick BC, Leone DR. Facilitating Internalization: The Self-Determination Theory Perspective. *Journal of Personality*. 1994;62(1):119-42.
- Deci EL, Ryan RM. Favoriser la motivation optimale et la santé mentale dans les divers milieux de vie. *Canadian Psychology/Psychologie canadienne*. févr 2008;49(1):24-34.
- Lechevalier B, Habas C. Mémoire procédurale et mémoire déclarative. *Bulletin de l'Académie Nationale de Médecine*. 1 févr 2021;205(2):149-53.
- Squire LR. Declarative and Nondeclarative Memory: Multiple Brain Systems Supporting Learning and Memory. *Journal of Cognitive Neuroscience*. 1 juill 1992;4(3):232-43.
- Chartier D. Les styles d'apprentissage: entre flou conceptuel et intérêt pratique. *Savoirs*. 2003;2(2):7-28.

30. Masson S. Activer ses neurones pour mieux apprendre et enseigner : les 7 principes neuroéducatifs. Paris, France : Odile Jacob ; 2020.
31. Cerclé A, Somat A. Psychologie sociale, cours et exercices. 2^e éd. Paris, France : Dunod ; 2005.
32. Hogg MA. Group Cohesiveness : A Critical Review and Some New Directions. *European Review of Social Psychology*. 1 janv 1993;4(1):85-111.
33. Crocq L, Huberson S, Vraie B. Gérer les grandes crises sanitaires, écologiques, politiques et économiques. Paris, France : Odile Jacob ; 2009.
34. Vraie B. Stress aigu en situation de crise, comment maintenir ses capacités de décision et d'action. Bruxelles, Belgique : De Boeck Supérieur ; 2018.
35. Puma S, Tricot A. Prendre en compte la mémoire de travail lors de la conception de situations d'apprentissage scolaire. *ANAE*. 2021;171:1-9.
36. Sander D, Scherer KR. Traité de psychologie des émotions. Paris, France : Dunod ; 2009.
37. Barras H. Impact émotionnel de l'évaluation de l'enseignement par les étudiants (EEE) chez les enseignants d'une haute école en Suisse. *Education & Formation*. 2017;307(1):73-90.
38. Ebbinghaus H. Über das Gedächtnis : Untersuchungen zur experimentellen Psychologie. Leipzig, Allemagne : Duncker Humboldt ; 1885.
39. Atkinson RC, Schiffman RM. Human memory : A proposed system and its control processes. In : *The Psychology of Learning and Motivation : Advances in Research and Theory*. New York, NY : Academic Press ; 1968. p. 89-195.
40. Kahneman D. Système 1 / Système 2, les deux vitesses de la pensée. Paris, France : Clés des Champs ; 2012.
41. Kahneman D, Sibony O, Sunstein CR. Noise : pourquoi nous faisons des erreurs de jugement et comment les éviter. Paris, France : Odile Jacob ; 2021.
42. Pennebaker JW, Smyth JM. Ecrire pour se soigner. La science et la pratique de l'écriture expressive. Genève, Suisse : éditions markus haller ; 2021.
43. Reason J. Human Error. Cambridge, UK : Cambridge University Press ; 1990.
44. Barras H, Mauron N. Analyser ses erreurs pour progresser. *Revue Militaire Suisse*. 2021;(T1):35-40.
45. Crozier M, Friedberg E. L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective. Paris, France : Éditions du Seuil ; 1977. (Points).
46. Michaud G, Dionne P, Beaulieu G. L'efficacité du bilan de compétences. *Canadian Journal of Counselling / Revue canadienne de counseling*. 2007;41(3):173-85.
47. Wenger E. Communities of practice. Learning, Meaning and identity. Cambridge, UK : Cambridge University Press ; 1999.

Expertise

Können Rüstungskontrolle und Abrüstung zu einem sicheren Cyberspace beitragen?



MARTIN DAHINDEN,
ICT4Peace

Abstract

The ongoing arms race in cyberspace poses risks to international stability and security. Arms control and disarmament have thus far played almost no role in international discussions. Experience from arms control is highly relevant to the cyber domain, both for understanding the policy process and as an inspiration for solutions. Existing arms control arrangements cannot simply be transferred to the cyber domain, but they do draw attention to promising approaches in areas such as no-first-use policy, de-targeting, non-proliferation, confidence building, prohibition to develop certain dangerous technolo-

gies, cooperation for peaceful purposes, regional arrangements, verification, or enforcement. Progress will depend primarily on whether key political actors (US, China, Russia) can agree on common objectives. This in no way implies that other states, multilateral organizations, think tanks, academia, and civil society organizations have no role. Switzerland with its international credibility, experience and technical know-how is particularly well suited to play an active role, including during the forthcoming two years as a non-permanent member of the UN Security Council.

Schlüsselbegriffe Rüstungswettlauf im Cyberraum; Rüstungskontrolle; Verifikation; UN-Sicherheitsrat; Schweiz

Keywords arms race in cyberspace; arms control; verification; UN Security Council; Switzerland



DR. MARTIN DAHINDEN ist Vizepräsident der Stiftung ICT4Peace. Er lehrt an der Universität Zürich Sicherheitspolitik und war früher Schweizer Botschafter in Washington und Direktor der DEZA.

E-Mail: martindahinden@ict4peace.org

Einleitung

Cyberwaffen existieren und sie breiten sich rasch aus. Im Cyberraum findet heute ein eigentlicher Rüstungswettlauf statt. Die Risiken für die internationale Stabilität sind erheblich, allerdings auch schwer fassbar. Darüber darf der weitgehend mit herkömmlichen Mitteln geführte Krieg in der Ukraine nicht hinwegtäuschen.

«Im Cyberraum findet heute ein eigentlicher Rüstungswettlauf statt.»

Rüstungskontrolle und Abrüstung im Cyberbereich spielen in der Diskussion bisher eine untergeordnete Rolle. Das ist bemerkenswert, weil die Rüstungskontrolle während des Kalten Krieges für die globale Stabilität von enormer Bedeutung war. Diese Erfahrung ist auch für den Cyberbereich wichtig, sowohl um den politischen Prozess zu verstehen wie auch als Inspirationsquelle für konkrete Lösungen.

Wie heute die Cybertechnologie war die Nukleartechnologie einst völlig neuartig und in ihrer Auswirkung schwer zu beurteilen. Umfassende Vereinbarungen scheiterten zunächst. Hingegen führten begrenzte und pragmatische Massnahmen mit der Zeit zu einem umfassenden Rüstungskontrollregime. Dieser Ansatz ist heute auch für den Cyber-Bereich vielversprechend.

Fortschritte werden in erster Linie davon abhängen, ob sich die politischen Schlüsselakteure (USA, China, Russland) auf gemeinsame Ziele einigen können. Auf den ersten Blick ist die politische Grosswetterlage dazu ungünstig. Allerdings entstand die Rüstungskontrolle während des Kalten Krieges gerade im Höhepunkt der internationalen Spannungen nach der Kubakrise.

Die Schweiz hat gute Voraussetzungen, um eine nützliche und aktive Rolle bei Initiativen im Bereich der Rüstungskontrolle und Abrüstung im Cyberspace zu spielen. Sie ist nicht einem der politischen Blöcke zugehörig und hat ein weltweites aussenpolitisches Beziehungsnetz. Dazu kommen umfangreiche Erfahrungen in Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und Abrüstung. Die Schweiz verfügt über das unerlässliche technische Fachwissen, beispielsweise im Nationalen Zentrum für Cybersicherheit (NCSC), in der Armee und beim Nachrichtendienst des Bundes. Im EDA gibt es

Kenntnisse im Bereich internationale Sicherheitspolitik und beim Sonderbotschafter für Digitalisierung. Falls erforderlich können im Rahmen eines Verhandlungsprozesses auch Expertise von Hochschulen (ETH) und bei der Privatwirtschaft mobilisiert werden. Mit

der Abrüstungskonferenz und einer Vielzahl von Institutionen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien ist Genf ein globaler Hub, der sich geradezu aufdrängt. Politische

Initiativen in diesem Bereich passen zudem ausgezeichnet in die Zielsetzungen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik. Die bevorstehenden zwei Jahre als nichtständiges Mitglied im UNO-Sicherheitsrat bieten vielfältige Kontaktmöglichkeiten und eine gute Ausgangslage, um Ideen zu lancieren, um Chancen zu erkennen und zu nutzen.

Cyberspace und Cyberwaffen

Die meisten Staaten haben die Gefahren von offensiven Cyberkapazitäten für ihre nationale Sicherheit erkannt, obschon Cyberangriffe nicht gleiche Schäden anrichten können wie kinetische Angriffe. Zurecht hält die *Strategie Rüstungskontrolle und Abrüstung 2022–2025* des Bundesrates fest, dass «sich Überlegungen auf(drängen), inwiefern Ansätze aus der Rüstungskontrolle zur Bewältigung gewisser Cyber-Herausforderungen herangezogen werden könnten – ungeachtet der Tatsache, dass digitale Technologien nicht per se traditionellen Rüstungsgütern entsprechen.»¹ Cyberwaffen sind komplexer als alles, womit sich Rüstungskontrolle und Abrüstung je befassen.

Schon der *Cyberspace* als Sphäre ist schwer fassbar. Er ist der virtuelle Raum, der durch die weltweite Vernetzung von ICT-Infrastruktur entsteht und ermöglicht, dass Informationsflüsse unbegrenzt von geografischen Entfernungen oder anderen herkömmlichen physischen Beschränkungen zirkulieren.² Als virtuelle Sphäre wird der Cyberraum zum grössten Teil vom Privatsektor betrieben und genutzt.

«Cyberwaffen sind komplexer als alles, womit sich Rüstungskontrolle und Abrüstung je befassen.»

Cyberwaffen sind Computer-codes, die Systeme, Strukturen oder Lebewesen be-

drohen und ihnen physischen, funktionalen oder psychischen Schaden zuzufügen können.³ Das Spektrum ist gross. Am harmloseren Ende steht Schadsoftware (Malware), die Systeme von aussen beeinflusst, aber technisch nicht eindringen kann, beispielsweise Software, die einen massiven Datenverkehr erzeugt, um Server zu überlasten. Am anderen Ende des Gefahrenspektrums ist Schadsoftware, die selbst in geschützte und physisch isolierte Systeme eindringt und direkten Schaden zufügt, und zwar nicht nur an Daten, sondern möglicherweise auch mit grossen physischen Auswirkungen, etwa indem militärische Einrichtungen, Waffensysteme oder Infrastruktur zerstört wird (Computer Network Attacks CNA).

Die *Aufrüstung im Cyberspace* findet als Aufbau offensiver (und defensiver) Kapazitäten statt. Es entstehen keine fassbaren, zählbaren und kontrollierbaren Objekte, wie bei konventionellen Streitkräften und kinetischen Waffen (Panzer, Raketen, U-Boote usw.). Dementsprechend ist es äusserst schwierig, militärische Stärke (Kräfteverhältnisse) im Cyberbereich auch nur einigermaßen zuverlässig zu quantifizieren.⁴ Das sind deutliche Hinweise, dass die Erfahrungen aus Abrüstung und Rüstungskontrolle nicht ohne weiteres auf den Cyberbereich übertragen werden können. Auch auf diesen wichtigen Aspekt weist die *Strategie Rüstungskontrolle und Abrüstung 2022–2025* des Bundesrates hin.⁵

Möglichkeiten und Grenzen für Rüstungskontrolle und Abrüstung im Cyberspace

Dennoch haben Cyberwaffen und militärische Kapazitäten im Cyberbereich Eigenschaften, die sie für Rüstungskontrolle und Abrüstung geradezu prädestinieren. Aufrüstung mit offensiven Cyberkapazitäten kann politische Gleichgewichte gefährden und kann – beabsichtigt oder unbeabsichtigt – zu einer Eskalation führen, die nicht auf den Cyberbereich beschränkt ist, sondern auch kinetischen Kampfmittel einschliessen kann. Der geopolitische Kontext spielt eine wichtige Rolle, beispielsweise die Rivalität zwischen den USA und China. Der Einsatz von Cyberwaffen kann grosse Schäden herbeiführen. Weniger klar (und transparent) sind die Kosten des Rüstungswettlaufs im Cyberspace, was bei anderen militärischen Kapazitäten oft ein Anreiz war, sich auf Beschränkungen zu einigen.

«Aufrüstung mit offensiven Cyberkapazitäten kann politische Gleichgewichte gefährden und kann – beabsichtigt oder unbeabsichtigt – zu einer Eskalation führen, die nicht auf den Cyberbereich beschränkt ist, sondern auch kinetischen Kampfmittel einschliessen kann.»

Offensichtlich sind auch die Schwierigkeiten und Hindernisse, um zu tragfähigen Vereinbarungen zu gelangen. Besonders die *Verifikation* ist im Cyberbereich schwer vorstellbar. Sie könnte die eigenen Cyber-Fähigkeiten und sensitive technische Informationen offenlegen und Lücken in der Abwehrfähigkeit für einen möglichen Gegner sichtbar machen.

Die Technologie der Cyberkriegsführung befindet sich erst in der Entwicklung. In der Vergangenheit war es jeweils kaum möglich, Waffensysteme zu verbieten oder zu beschränken, solange sie sich erst in der Entwicklungsphase befanden.

Für offensive Cyberoperationen kommen nicht nur Staaten (Streitkräfte) in Frage, sondern auch *Private, d. h. nichtstaatliche Akteure*. Das ist sicherheitspolitisch relevant, entzieht sich aber der Logik von Rüstungskontrollabkommen.⁶

Diese komplizierte Ausgangslage erklärt, weshalb Abrüstung und Rüstungskontrolle bisher vernachlässigt wurden und sich die internationalen Anstrengungen auf das humanitäre Völkerrecht und auf Normen für verantwortungsvolles staatliches Handeln konzentrierten, das jedoch viel weniger einschneidend und verbindlich ist.

Trotz dieser sachlichen Hindernisse liegt das Hauptproblem für den schleppenden Fortschritt nicht in erster Linie in konzeptionellen, rechtlichen und technischen Schwierigkeiten. Es liegt im *fehlenden Interesse der Hauptakteure, sich mit bindenden Vereinbarungen die Hände zu binden*.

Genau aus diesem Grund ist der politische Prozess aufschlussreich, der einst zur erfolgreichen Rüstungskontrolle führte. Wichtigste Lehre ist, dass sich ambitionöse und umfassende Ansätze nicht als Ausgangspunkt eignen. Pragmatische und begrenzte Schritte hingegen auch langfristig guten Fortschritt versprechen. Es ist empfehlenswert, nach realisierbaren Ergebnissen zu

greifen, den *low hanging fruits*, und sich auf einen langen Prozess vorzubereiten.⁷

Von welchen Konzepten und Bausteinen aus den Bereichen Abrüstungs- und Rüstungskontrollmassnahmen können wir uns inspirieren lassen?⁸

Ein generelles *Verbot von Cyberwaffen* ist auf absehbare Zeit nicht realistisch. Selbst ein generelles *Einsatzverbot von Cyberwaffen* ist unrealistisch, weil der Angegriffene im Falle eines Cyberangriffes die Möglichkeit haben will, Vergeltung im Cyberspace auszuüben (retaliation), was das Risiko vermindert, dass ein mit Cyberwaffen angegriffener Staat rasch dazu übergeht, sein Recht auf Selbstverteidigung unter Artikel 51 der UNO-Charta mit kinetischen Mitteln wahrzunehmen. Zudem ist schwer vorstellbar, dass wirksame Schutzmassnahmen gegen Cyberangriffe entwickelt werden können, ohne selbst über offensive Cyberkapazitäten zu verfügen.

Das *Verbot des Ersteinsatzes von Cyberwaffen* erscheint unter diesen Voraussetzungen als realistisches und zugleich sicherheitspolitisch bedeutendes Ziel. Es ist keine Schwächung des Ersteinsatzverbots, wenn Staaten weiterhin Cyberwaffen besitzen können. Sie können damit von einem Ersteinsatz abschrecken.

Eine Rüstungskontrollvereinbarung kann Objekte definieren, die von Cyberangriffen ausgenommen werden (*De-Targeting*) – und zwar nicht nur zivile Ziele, wie es das humanitäre Völkerrecht vorschreibt, sondern auch militärische Ziele mit grossem Eskalationspotenzial, beispielsweise die Infrastruktur für Nuklearwaffen, militärische Warnsysteme usw. Das U.S.-China Cyber Agreement folgt dieser Logik.⁹

Viele Abrüstungs- und Rüstungskontrollmassnahmen enthalten Bestimmungen zur Nichtverbreitung von Waffen und Technologie (*Non-Proliferation*). Das ist grundsätzlich auch für militärisch nutzbare Cyber-technologie denkbar. Wegen des stark ausgeprägten Dual-use-Charakters und der grossen Rolle des Privatsektors ist das ein schwieriges Unterfangen. Über internationale Vereinbarungen oder Absprachen zur Nichtverbreitung von heikler Digitaltechnologie ist wenig bekannt.¹⁰ Alles deutet darauf hin, dass Nachrichtendienste in diesem Bereich zunehmend aktiv sind und Staaten einzeln oder gemeinsam gegen die Verbreitung unerwünschter Technologie einschreiten.

Vertrauensbildende Massnahmen (VBM) sind wichtig, um das Funktionieren von Abkommen zu stärken. Es sind niedrigschwellige Instrumente, die nicht rechtlich bindend sein müssen. Die Neuartigkeit und Unwägbarkeit der Cybertechnologie legt es nahe, Vertrauensbildenden Massnahmen eine grosse Bedeutung beizumessen und dabei die sehr umfangreichen Erfahrungen aus früheren Abrüstungs- und Rüstungskontrollvereinbarungen zu nutzen. Dazu bestehen auch umfangreiche Studien unter anderem von ICT4Peace.¹¹

Wäre es möglich, die *Entwicklung von besonders gefährlicher Cybertechnologie in einem Abkommen zu verbieten*? Weil die spezifischen Technologien noch nicht bekannt (und deshalb nicht spezifizierbar) sind, müsste der Ansatzpunkt das Verbot bestimmter schädlicher Wirkungen sein. Ein Präzedenzfall dazu ist die Umweltkriegskonvention ENMOD, die es verbietet, umweltverändernde Techniken als Kampfmittel zu verwenden (künstlich erzeugte Erdbeben, Vulkanausbrüche, Wirbelstürme, Tsunamis usw.).¹² Analog dazu ist ein präventives Verbot besonders gefährlicher Cyber-Technologien prüfenswert und könnte längerfristige einen Beitrag zur Stigmatisierung von Cyberwaffen leisten.

Abrüstungs- und Rüstungskontrollvereinbarungen verfügen häufig über Bestimmungen zur *Zusammenarbeit unter den Vertragsstaaten für friedliche Zwecke*, beispielsweise für die friedliche Nutzung von Nukleartechnologie oder chemischen Substanzen. Es geht dabei zu verhindern, dass legitime Tätigkeiten behindert werden und Staaten davon abhält, einem Abkommen beizutreten. Im Cyberbereich gibt es dazu viel Raum für innovative Lösungen. Prüfwert wäre beispielsweise die Unterstützung angegriffener Staaten, was nicht nur zur Attraktivitäten eines Abkommens beiträgt, sondern auch das Risiko für mögliche Angreifer erhöht.¹³

Regionale Vereinbarungen sind für Rüstungskontrolle und Abrüstung seit langem wichtig. Prominente Beispiele sind nuklearwaffenfreie oder entmilitarisierte Zonen. Haben regionale Abmachungen ihre Bedeutung verloren, weil der Cyberspace gewissermassen überall ist und sich geografisch kaum klar zuordnen lässt? Das wäre eine falsche Schlussfolgerung. Regionale Vereinbarungen haben auch im Cyberbereich grosses Potenzial. Cyber-Aufrüstung und die Austragung von Konflikten mit Cybermitteln können aus einer regionalen Dynamik hervorgehen. Bestehende Formen der regio-

nenalen Zusammenarbeit (ASEAN, OAS, OSZE usw.) sind gute Formate für pragmatische Fortschritte. Schliesslich finden in vielen regionalen Organisationen bereits heute Diskussionen zu Cyberbedrohungen statt.

In kaum einem anderen Bereich ist die *Verifikation* der der Vertragsbestimmungen so zentral wie bei der Rüstungskontrolle und Abrüstung. Wer weitgehende Verpflichtungen auf sich nimmt, will im Gegenzug Gewissheit, dass sich auch die anderen Vertragsparteien an die Bestimmungen halten. Eine geeignete Verifikation ist wohl das schwierigste Element eines Rüstungskontrollabkommens im Cyberbereich. Aber auch dazu gibt es einen grossen Fundus von Lösungen und Raum für innovative Ansätze.

Politische Widerstände und technischen Schwierigkeiten sind kein Grund, auf eine Verifikation zu verzichten. Es wäre zwar einfacher, Vereinbarungen ohne Verifikation zu erzielen. Das Fehlen von wirksamen Verifikationsmassnahmen vermindert die Anziehungskraft einer Vereinbarung und kann sich später zum Stolperstein entwickeln, wenn Unstimmigkeiten nicht geprüft werden können.

Vertragsparteien haben ein gemeinsames Interesse, dass Vertragsverletzungen möglichst ausgeschlossen sind und dass im Falle von Verletzungen der rechtmässige Zustand wiederhergestellt wird. Das führt zum Instrument der *Sanktionen*. Sie sind ein schwieriges Feld und können rasch in umfassende politische Auseinandersetzungen führen. Für den Cyberbereich wäre es sinnvoll, innovative Sanktionsformen zu entwerfen. Dabei geht es nicht um die grossen Verletzungen, bei denen Friede und internationale Sicherheit bedroht werden und der UNO Sicherheitsrat aktiv werden kann.

«Rüstungskontrolle und Abrüstung im Cyberspace sind möglich.»

Ausblick

Rüstungskontrolle und Abrüstung im Cyberspace sind möglich. Sie können entscheidend zu Stabilität beitragen, die Gefahr eines Kriegsausbruches vermindern und die Auswirkung von Konflikten begrenzen. Es bestehen umfangreiche Erfahrungen aus der bisherigen Rüstungskontrolle und Abrüstung, so-

wohl zum politischen Prozess wie über spezifische Lösungen.

Es ist zwar entscheidend, dass die USA, China, Russland und andere ihre Verantwortung wahrnehmen und eine führende Rolle spielen. Das bedeutet aber keineswegs, dass weitere Staaten, multilaterale Organisationen, Denkfabriken, die Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen untätig sein sollen. Im Gegenteil: es ist wichtig, dass eine breite Diskussion stattfindet und politischer Druck entsteht. Wichtig sind auch neuartige und zukunftsweisende Modelle und Ansätze – alles im Wissen, dass die brilliantesten Ideen nicht zum Durchbruch gelangen, wenn der politische Wille und die Verhandlungsbereitschaft der Schlüsselakteure fehlen. ♦

Ein umfangreicher Policy Brief in Englischer Sprache erschien unter dem Titel *How can Arms Control and Disarmament Contribute to a Secure Cyberspace?*

<https://ict4peace.org/activities/how-can-arms-control-and-disarmament-contribute-to-a-secure-cyberspace/>

Endnoten

- 1 EDA 2022: 28.
- 2 Definition vgl.: Ning et al. 2018; Starodubtsev et al. 2020: 1–3.
- 3 Rid & McBurney 2012.
- 4 Borghard & Loneragan 2018.
- 5 a.a.O.
- 6 Wicki-Birchler, D. 2020.
- 7 vgl. Futter 2020.
- 8 Dahinden 2022.
- 9 Rollins et al. 2015.
- 10 Buzatu 2022
- 11 Stauffacher D. & Kavanagh C. 2013.
- 12 United Nations. Office for Disarmament Affairs. *Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques (ENMOD)*.
- 13 Nye 2013.

Literaturverzeichnis

- Barbieri, C., Darnis, J. P., & Polito, C. (2018). *Non-proliferation Regime for Cyber Weapons. A Tentative Study*. Documenti IAI, 18(03).
- Benjamin, J., & Haney, M. (2020). *Nonproliferation of Cyber Weapons*. In 2020 International Conference on Computatio-

- nal Science and Computational Intelligence (CSCI) (pp. 105–108). IEEE.
- Benincasa, E. (2021). The Case for Cyber ‘Disarmament’ in the European Union. *The International Spectator*, 56(1), 39–54.
- Board, D. I. (2019). *AI Principles: Recommendations on the Ethical Use of Artificial Intelligence by the Department of Defense: Supporting Document*. United States Department of Defense.
- Body, N. S. (2021). *The Evolution of the UN Group of Governmental Experts on Cyber Issues*. New Conditions and Constellations in Cyber, 15.
- Bolton, M. (2016). *Time for a discursive rehabilitation: A brief history of general and complete disarmament. Rethinking General and Complete Disarmament in the Twenty-First Century*. New York: UN Office for Disarmament Affairs.
- Borghard, E. D., & Loneragan, S. W. (2018). *Why Are There No Cyber Arms Control Agreements?* Council on Foreign Relations, 16. Computer Security Resource Center CSRC. (<https://csrc.nist.gov/glossary>)
- Buzatu, Anne-Marie (2022). *From Boots on the Ground to Bytes in Cyberspace*. ICT4Peace Foundation.
- Dittrich, P. J. (2017). *More Security in Cyber Space: The Case for Arms Control*. Federal Academy for Security Policy. Security Policy Working Paper, No. 9/2017.
- Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2022): *Strategie Rüstungskontrolle und Abrüstung 2022–2025*. Bern.
- Futter, A. (2018). *Hacking the bomb: cyber threats and nuclear weapons*. Georgetown University Press.
- Futter, A. (2020). *What does cyber arms control look like? Four principles for managing cyber risk*. European Leadership Network.
- Gerber, L. G. (1982). *The Baruch Plan and the origins of the Cold War*. *Diplomatic History*, 6(1), 69–96.
- Henderson, C. (2021). *The United Nations and the Regulation of Cyber-Security*. In *Research Handbook on International Law and Cyberspace*. Edward Elgar Publishing.
- Herzog, S. (2011). *Revisiting the Estonian cyber-attacks: Digital threats and multinational responses*. *Journal of Strategic Security*, 4(2), 49–60.
- Joyner, D. (2020). *Strategic Trade Controls*. *Research Handbook on Arms Control Law* (Edward Elgar Publishing, expected 2021), University of Alabama Legal Studies Research Paper, (3599357).
- Kello, L. (2018). *Cyber Threats*. In *The Oxford Handbook on the United Nations*.
- Klimburg, A. (Ed.) (2021). *New Conditions and Constellations in Cyber*, The Hague Centre for Strategic Studies.
- Kittichaisaree, K. (2017). *Public international law of cyberspace* (Vol. 32). Cham: Springer.
- Lauber, J. and Eberli, L.: *From Confrontation to Consensus: Taking Stock of the OEWG Process*. In *Klimburg 2021*: 31–39.
- Meier, P. & Stauffacher, D. (2021): *ICT4Peace and the United Nations Open-Ended Working Group on International Cybersecurity (UN OEWG) 2019–2021*. ICT4Peace Foundation. Geneva 2021.
- Mačák, K. (2021). *Unblurring the Lines: Military Cyber Operations and International Law*. *Journal of Cyber Policy*, 1–18.
- Microsoft International Cybersecurity Norms (<https://query.prod.cms.rt.microsoft.com/cms/api/am/binaryREvmed>)
- Milmo, D. (2022). *Anonymous: The Hacker Collective that has Declared Cyberwar on Russia*. *The Guardian*, 28.2.2022.
- Monte, M. (2015). *Network Attacks and Exploitation: A Framework*. John Wiley & Sons.
- Ning, H., Ye, X., Bouras, M. A., Wei, D., & Daneshmand, M. (2018). *General Cyberspace: Cyberspace and Cyber-enabled Spaces*. *IEEE Internet of Things Journal*, 5(3), 1843–1856.
- Nye Jr, J. S. (2013). *From bombs to bytes: Can Our Nuclear History Inform Our Cyber Future?* *Bulletin of the Atomic Scientists*, 69(5), 8–14.
- Pearson J. & Landay J.: *Cyberattack on NATO Could Trigger Collective Defence Clause*. Reuters, February 28, 2022.
- Rid, T., & McBurney, P. (2012). *Cyber-weapons*. *The RUSI Journal*, 157(1), 6–13.
- Robinson, M., Jones, K., Janicke, H., & Maglaras, L. (2018). *An Introduction to Cyber Peacekeeping*. *Journal of Network and Computer Applications*, 114, 70–87.
- Rollins, J. W., Lawrence, S. V., Rennack, D. E., & Theohary, C. A. (2015). *US-China Cyber Agreement*. Library of Congress, Congressional Research Service.
- Ruff, T. (2018). *Negotiating the UN Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons and the Role of ICAN*. *Global Change, Peace & Security*, 30(2), 233–241.
- Rumer, E. (2018). *A farewell to arms... Control*. *Carnegie Endowment for International Peace*, 17(April), 2018.
- Schmitt, M. N. (Ed.). (2017). *Tallinn manual 2.0 on the international law applicable to cyber operations*. Cambridge University Press.
- Schmitt, M. N. (2012). *International Law in Cyberspace: The Koh Speech and the Tallinn Manual Justaposed*.
- Starodubtsev, Y. I., Balenko, E. G., Vershennik, E. V., & Fedorov, V. H. (2020, October). *Cyberspace: Terminology, Properties, Problems of Operation*. In: 2020 International Multi-Conference on Industrial Engineering and Modern Technologies: 1–3.

- Stauffacher D. & Kavanagh C. (2013): *Confidence Building Measures and International Cyber Security*. ICT4Peace Foundation: Geneva.
- Strategie Rüstungskontrolle und Abrüstung 2022–2025, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Bern 2022.
- Surber, R. (2018). *Artificial intelligence: autonomous technology (AT), lethal autonomous weapons systems (LAWS) and peace time threats*. ICT4Peace Foundation and the Zurich Hub for Ethics and Technology (ZHET) p, 1, 21.
- Svenmarck, P., Luotsinen, L., Nilsson, M., & Schubert, J. (2018, May). Possibilities and Challenges for Artificial Intelligence in Military Applications. In *Proceedings of the NATO Big Data and Artificial Intelligence for Military Decision-Making Specialists' Meeting* (pp. 1–16). Neuilly-sur-Seine France.
- Tiirma-Klaar, H.: *The Evolution of the UN Group of Governmental Experts on Cyber Issues from a Marginal Group to a Major International Security Norm-Setting Body*. In Klimburg 2021: 15–29.
- Tsagourias, N., & Buchan, R. (Eds.). (2021). *Research Handbook on International Law and Cyberspace*. Edward Elgar Publishing.
- United Nations General Assembly Doc. A/66/359 *International Code of Conduct for Information Security* (2011)
- United Nations General Assembly Doc A/70/174 A/70/174 *Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security* (2015)
- United Nations. Office for Disarmament Affairs. *Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons (NPT)*. (<https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/>)
- United Nations. Office of Disarmament Affairs. *The Convention on Certain Conventional Weapons*. (<https://www.un.org/disarmament/the-convention-on-certain-conventional-weapons/>)
- Wicki-Birchler, D. (2020). The Budapest Convention and the General Data Protection Regulation: acting in concert to curb cybercrime? *International Cybersecurity Law Review*, 1(1), 63–72.
- Ziolkowski, K. (2013). *Confidence Building Measures for Cyberspace*. *Peacetime Regime for State Activities in Cyberspace*, 533.

Expertise

Le Réseau national de sécurité : un concept devenu incontournable dans la coordination entre la Confédération et les cantons

**ANDRÉ DUVILLARD****Abstract**

Der Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) ist heute etwas mehr als zehn Jahre alt. In diesem Beitrag wird eine allgemeine Bilanz gezogen und aufgezeigt, wie die ursprüngliche, im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 des Bundesrates (Sipol B 2010) entwickelte Vision an die Realität der Funktionsweise der verschiedenen Sicherheitsakteure auf den Stufen Bund, Kantone und Gemeinden angepasst wurde. Diese werden heute grundsätzlich prinzipiell in die Ausarbeitung wichtiger Projekte mit einbezogen.

Die Erfolge des SVS sind auch auf seine schlanken Strukturen zurückzuführen, welche es ihm ermöglichen, agil zu bleiben. Dazu kommt das gelebte Prinzip der Parität, sowohl bei der Zusammensetzung seiner Organe als auch in Fragen des Budgets. Der SVS entspricht damit den föderalistischen Prinzipien, welche die politische Organisation unseres Landes und insbesondere den Sicherheitsbereich prägen.

Schlüsselbegriffe Réseau national de sécurité (RNS); Confédération; cantons; politique de sécurité; fédéralisme

Keywords National Security Network (NSN); confederation; cantons, security policy; federalism



ANDRÉ DUVILLARD, lic.és droit, né en 1960 a terminé ses études de droit en 1987 à l'Université de Neuchâtel. Il a ensuite travaillé comme délégué du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en Irak, en Israël et au Liban. De 1991 à 1997, il a travaillé aux Services du Parlement en tant que secrétaire des Commissions de politique de sécurité (CPS). Entre 1997 et 2012, il a travaillé à la police cantonale de Neuchâtel en tant que commandant suppléant et, à partir de 2005, en tant que commandant. En juillet 2012, il a été nommé délégué du Réseau national de sécurité (RNS) par la Confédération et les cantons. Il a occupé ce poste jusqu'en août 2022.

E-Mail: andre.duvillard@gs-wbf.admin.ch

Le Réseau national de sécurité (RNS) a aujourd'hui un peu plus de 10 ans. Il est donc légitime de dresser un bilan général, tout en esquisant quelques pistes de réflexion quant à son développement futur et ce, à l'heure où un nouveau délégué a pris ses fonctions le 1^{er} août 2022. Entre la vision développée dans le rapport de sécurité 2010 et sa mise en œuvre, il n'y a pas de divergences fondamentales, mais plutôt une adaptation à la réalité du fonctionnement des différents acteurs sécuritaires. Le présent article se veut donc à la fois rétrospectif et aussi prospectif, car les défis sécuritaires devant nous ne pourront être abordés qu'en réseau.

Contexte préalable au Réseau national de sécurité

Au début des années 2000, la collaboration entre la Confédération et les cantons sur des enjeux de politique de sécurité s'est intensifiée, en particulier entre l'armée et les autorités civiles (forces de police) à l'occasion de plusieurs événements majeurs (World Economic Forum à Davos, G8, championnat d'Europe de football). Le développement de structures de coordination, qui faisaient jusque-là défaut, s'est dès lors avéré essentiel.

Une première étape dans cette direction a été franchie en 2005, avec la création d'une plateforme d'échange réunissant la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et du sport (DDPS). Elle s'est élargie ensuite au Département fédéral de justice et police (DFJP) et à la CCMP, devenue entre-temps la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS). Cette première plateforme permettait de traiter les questions stratégiques communes à la Confédération et aux cantons dans le domaine de la sécurité et de prendre des décisions politiques.

L'idée d'un réseau national de sécurité a été esquissée dans le rapport 2010 du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse¹. Ce document souligne en effet l'utilité de la plateforme d'échange créée en 2005 et exprime également le besoin de la développer en structure institutionnalisée. Finalement, le Réseau national de sécurité (RNS) est constitué dès 2012 en projet pilote, qui se pérennise au terme d'une évaluation externe le 1^{er} janvier 2016 par la signature d'une convention administrative entre la Confédération et les cantons². Le RNS regroupe l'ensemble des instruments de politique de sécurité de la Confédération, des cantons et des communes. Ses organes paritaires gèrent la consultation et la coordination des décisions, moyens et mesures constituant des enjeux de politique de sécurité qui concernent à la fois la Confédération et les cantons. L'accent est mis sur la sécurité intérieure, où le besoin de coordination est plus important que pour la sécurité extérieure, laquelle relève de la compétence de la Confédération. Les organes du RNS entrent en jeu de manière subsidiaire lorsque la coordination dans un domaine manque ou ne fonctionne à satisfaction.

Les organes du Réseau national de sécurité

La Confédération et les cantons sont représentés de manière paritaire dans les organes du RNS. Des repré-

sentants des villes, des communes ou de l'économie privée peuvent aussi participer aux groupes de travail.

La plateforme politique et la plateforme opérative constituent les organes permanents qui traitent, selon un agenda arrêté, des thèmes en rapport avec la politique de sécurité qui concernent à la fois la Confédération et les cantons.

Le délégué, nommé par la Confédération et les cantons, intervient comme médiateur dans le dialogue entre la Confédération et les cantons au sein du RNS. Il traite et gère les dossiers de la plateforme politique, de la plateforme opérative et des groupes de travail. Il dirige la plateforme opérative, représente les intérêts de celle-ci dans la plateforme politique et met en œuvre les mandats émanant de cette dernière. Le délégué est soutenu par un bureau qui est subordonné administrativement au Secrétariat général du DDPS.

Principales thématiques traitées par le RNS

La phase pilote entre 2012 et 2015 a permis de préciser le champ d'action du RNS. Il tenait alors plus d'un catalogue de divers thèmes qui n'avaient pas trouvé de réponses adéquates au début des années 2000, que d'un véritable agenda structuré. Aussi, dès 2016, des critères relativement précis ont été définis.

Dorénavant les organes du RNS examinent des thèmes en rapport avec la politique de sécurité qui concernent à la fois la Confédération et les cantons et adoptent chaque année un agenda des activités. Un thème est traité s'il remplit les critères suivants :

- il est important pour la majorité des partenaires ;
- il revêt une dimension stratégique et a des implications politiques dans le domaine de la sécurité ;
- il nécessite une coordination entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la politique de sécurité.

Cette nouvelle approche ainsi qu'une meilleure compréhension du véritable rôle du RNS ont ainsi permis d'élargir l'éventail des thématiques traitées et de les positionner clairement au niveau stratégique et non opérationnel. Un résumé succinct des différents dos-

« Cette nouvelle approche ainsi qu'une meilleure compréhension du véritable rôle du RNS ont ainsi permis d'élargir l'éventail des thématiques traitées et de les positionner clairement au niveau stratégique et non opérationnel. »

siers traités au cours des dernières années illustre ce changement de paradigme.

Collaboration armée – autorités civiles

Il revient en priorité aux cantons, respectivement aux polices cantonales, de maintenir la sécurité intérieure. L'armée apporte de manière subsidiaire son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception.

Dès lors, il n'est pas étonnant que la thématique de la collaboration entre l'armée et les autorités civiles a servi en quelques sorte de déclencheur aux réflexions qui ont mené à la création du RNS.

Ainsi, les principes de base communs de répartition des tâches de la police et de l'armée pour la sûreté intérieure définis par la plateforme d'échange CCDJP/DDPS, publiés en septembre 2006 et confirmés par la plateforme politique RNS en 2012³ demeurent la référence en matière de collaboration et font partie intégrante de la doctrine de l'armée.

La police militaire a également fourni, au cours des dernières années, divers engagements subsidiaires au profit des autorités civiles dans des situations normales et extraordinaires. Un groupe de travail du RNS a rédigé en 2016 un rapport sur le rôle de la police militaire⁴. Ce document sert aujourd'hui de base de réflexion aux travaux menés en vue du développement de la police militaire dans le contexte de la vision de l'armée à l'échéance 2030.

Le RNS a également dirigé le groupe de travail qui traite la protection des représentations étrangères (ambassades, consulats) et les mesures de sûreté relatives au trafic aérien. Les travaux menés dans ce contexte ont ainsi permis de mettre fin aux engagements subsidiaires dans ce domaine et formaliser une collaboration basée sur le principe du maintien de compétences conformément aux bases légales en vigueur.

Enfin, en novembre 2019, le RNS s'est vu confié le mandat de proposer une nouvelle organisation du Service sanitaire coordonné (SSC) dans le prolongement d'une expertise rédigée par le Prof. Dr. Thomas Zeltner en 2018. Les conclusions du rapport⁵ ont été reprises et se traduiront par une subordination dès le 1^{er} janvier 2023 du SSC, non plus au Groupement de la Défense, mais à l'Office fédéral de la protection de la population.

Sécurité publique

En collaboration avec des acteurs du domaine de la sécurité, de la prévention et d'autres domaines, le RNS développe des concepts et des solutions possibles pour répondre à certaines problématiques liées à la sécurité publique et surmonter des défis actuels et futurs.

La stratégie nationale de lutte contre le terrorisme a dans ce contexte constitué un enjeu majeur de coordination entre la Confédération et les cantons. Ainsi, le Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent⁶ (PAN) a été élaboré sous la houlette du RNS, par la Confédération, les cantons, les villes et les communes et adopté en novembre 2017. Le RNS coordonne la mise en œuvre des 26 mesures du plan d'action jusqu'à fin 2022 et a en outre été mandaté par la plateforme politique pour élaborer un deuxième plan d'action adopté à la fin de l'année 2022.

Un groupe de travail du RNS composé des acteurs concernés a également élaboré en 2018 un concept relatif à la sécurité des minorités nécessitant une protection particulière⁷. Le RNS recommandait dans ce concept un renforcement de la collaboration entre le Service de renseignement de la Confédération, les forces de police et les minorités particulièrement menacées. Dès 2020, la Confédération contribue au financement des coûts de sécurité supportés par ces minorités particulièrement menacées.

Le RNS a, en collaboration avec les acteurs concernés, établi un rapport en 2019 sur l'utilisation des drones et leurs effets sur la sécurité. Celui-ci a débouché sur la mise en place d'un organe de coordination entre la Confédération et les cantons. En outre, un mandat d'étude a été confié par le RNS afin d'obtenir une vue d'ensemble des forces de sécurité dans notre pays. Le rapport, publié en 2019, fait l'état des lieux et des pre-

mières tendances des effectifs des forces de sécurité en Suisse entre 2011 et 2018. Fin 2021, le RNS a été chargé d'établir et de coordonner le troisième Plan d'action national contre la traite des êtres humains, en collaboration avec l'Office fédéral de la police (fedpol).

Cybersécurité

Le Conseil fédéral entend lutter activement contre les cyberrisques et prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité du pays face aux menaces provenant du cyberspace. À cet effet, il a adopté la première Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC) pour les années 2013 à 2017.

Dans ce domaine également, la collaboration entre la Confédération et les cantons est essentielle, d'autant plus que la digitalisation croissante nous oblige à avoir une approche transversale. Aussi, c'est presque naturellement que le RNS s'est vu confier la mission d'assurer l'interface avec les cantons.

Pour la seconde stratégie pour les années 2018 à 2022, le RNS a été impliqué, avec les acteurs concernés, dans son élaboration. Il a, en outre, réalisé le plan de mise en œuvre des cantons de la SNPC 2018–2022⁸. Dès lors, le RNS travaille en étroite collaboration avec les cantons dans la mise en œuvre des projets prévus par ce plan. Le plus marquant est certainement le développement d'un module de formation destiné à sensibiliser les membres des administrations fédérale, cantonales et communales aux cyberrisques. Au fil des ans, le RNS est parvenu à institutionnaliser l'échange entre les cantons et la Confédération en la matière, de telle sorte à ce que ceux-ci soient impliqués dans le Centre national pour la cybersécurité (NCSC). Aujourd'hui, on peut véritablement parler de partenariat face aux cyberrisques. Cela se traduira par un engagement encore accru des cantons dans le contexte de la mise en œuvre de la troisième stratégie nationale qui sera adoptée à la fin de l'année 2022.

Gestion de crise et formation

Le RNS sert en premier lieu à la consultation et à la coordination en situation normale, autrement dit avant et après une crise, mais il n'a aucune prétention à être un acteur de la gestion de la crise en tant que tel. Le rôle du RNS consiste à renforcer les formes de collaboration existantes tout

en évitant de créer des chevauchements. Le RNS a par exemple produit en 2014 une liste des principes de collaboration entre la Confédération et les cantons en cas d'événements extrêmes⁹ qui restent d'une grande actualité dans le contexte actuel.

Dans ce contexte, l'organisation en 2014 du premier Exercice du Réseau national de sécurité (ERNS 14) marque une étape importante. En effet, avec la fin de la guerre froide, ont également disparu les grands exercices de défense générale, placés sous l'égide de l'Office central de la défense de l'époque. Ainsi durant 17 ans, la Suisse n'aura plus connu de scénarios permettant aux organes de crise de la Confédération et des cantons de tester et de développer régulièrement la collaboration interdépartementale et/ou la coopération avec les cantons et les infrastructures critiques. Cela a mené à la disparition de la culture des grands exercices.

L'ERNS 14, dont il faut rappeler que le scénario cumulait les effets d'une pandémie et d'une pénurie d'électricité, a ainsi permis de créer une nouvelle dynamique et d'inscrire les exercices nationaux de sécurité dans la durée. En effet, en 2019 était organisé le second ERNS avec cette fois un scénario dans le contexte du terrorisme. Dans le prolongement de cet exercice, des réflexions ont été menées dans le contexte de la planification des grands exercices de la Confédération. Elles ont confirmé la nécessité de s'exercer de manière régulière, raison pour laquelle les exercices de conduite stratégique (ECS) et les ERNS seront fusionnés. Un concept de nouvel exercice national de sécurité sera élaboré et présenté au Conseil fédéral dans le courant de l'année 2023.

Afin de compléter l'offre de formation à l'intention des acteurs du Réseau national de sécurité, le RNS a créé, en partenariat avec le Geneva Centre for Security Policy, un stage de formation pour cadres supérieurs du RNS d'une durée de trois semaines. La formation, mise en place pour la première fois en 2020, a pour principal objectif de renforcer les connaissances et compétences des cadres en ce qui concerne les enjeux sécuritaires à l'échelon national. Dès 2021, l'Institut Suisse de Police (ISP) devient le troisième partenaire institutionnel de cette formation. Ce module de formation rencontre un franc succès avec à chaque fois plus de 30 participants issus de tous les secteurs de la sécurité (Confédération, cantons, infrastructures cri-

tiques, etc.) qui ont ainsi eu l'opportunité de compléter leurs connaissances, tout en développant leur réseau personnel.

Participation à divers groupes de travail et commissions

Le RNS, ayant développé au cours des dernières années un important réseau de partenaires et de par son rôle d'interface entre la Confédération et les cantons, il participe à des projets et est partie prenante à différents groupes de travail, dans tous les domaines de la politique de sécurité. Ainsi, il est représenté au sein de la Commission fédérale de la télématique dans le domaine du sauvetage et de la sécurité (KomTm BORS), de l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP), du groupe d'accompagnement du programme FITANIA de l'armée ou encore du projet du commandement cyber. L'ensemble de ces activités permet ainsi au RNS d'avoir une bonne vue d'ensemble des enjeux sécuritaires actuels et d'être ainsi reconnu comme un acteur clé dans son rôle de facilitateur.

Bilan et perspective pour le RNS

Le rapport de politique de sécurité 2010 marquait un changement de paradigme dans le sens où il ne se limite plus à la seule notion défense et à la maîtrise de la violence « de nature stratégique », mais englobe aussi le recours individuel à la force dans la mesure où il menace la vie et l'intégrité corporelle. Le rapport ne porte donc plus uniquement sur la politique de sécurité de la Confédération, mais aussi sur celle des cantons (et des communes), en d'autres termes, de la Suisse tout entière. Il donne une image plus globale d'une politique de sécurité plus proche du citoyen puisque de nombreuses tâches liées à la sécurité sont assumées

« Avec le recul qui est le nôtre, on peut certainement affirmer aujourd'hui que le RNS a, pour une large part, réussi à fédérer les différents acteurs sécuritaires et faire en sorte qu'ils soient intégrés dans l'élaboration de projets majeurs. »

par les cantons, notamment celles qui revêtent de l'importance pour la sécurité au quotidien et qui contribue au sentiment de sécurité de la population. C'est pour répondre à cette nouvelle orientation que le RNS et ses organes ont été constitués afin d'institutionnaliser la coopération entre la Confédération et les cantons.

Avec le recul qui est le nôtre, on peut certainement affirmer aujourd'hui que le RNS a, pour une large part, réussi à fédérer les différents acteurs sécuritaires et faire en sorte qu'ils soient intégrés dans l'élaboration de projets majeurs. Il faut rappeler que les organes du RNS n'ont aucun pouvoir décisionnel, ils offrent la possibilité de structurer le dialogue et d'offrir un espace de dialogue qui permettent à chacun de prendre les décisions qui s'imposent dans son domaine de compétences. La plupart des exemples évoqués au point 2 ont débouché sur la mise en oeuvre de mesure concrètes, lesquelles ont été facilitées par l'approche en réseau.

« Les succès du RNS sont également à mettre au compte de la modestie de ses structures qui lui confère ainsi une agilité certaine et au principe de la parité qui prévaut tant au niveau de la composition de ses organes que de son budget. Cette approche s'inscrit pleinement dans les principes du fédéralisme qui caractérisent l'organisation politique de notre pays, tout particulièrement le domaine de la sécurité. »

Les succès du RNS sont également à mettre au compte de la modestie de ses structures qui lui confère ainsi une agilité certaine et au principe de la parité qui prévaut tant au niveau de la composition de ses organes que de son budget. Cette approche s'inscrit pleinement dans les principes du fédéralisme qui caractérisent l'organisation politique de notre pays, tout particulièrement le domaine de la sécurité.

Au-delà des activités concrètes, la notion de Réseau national de sécurité en tant que communauté d'intérêt des acteurs sécuritaires s'est aujourd'hui bien éta-

blie lorsqu'il s'agit d'évoquer un enjeu concernant plusieurs acteurs sécuritaires.

Les 10 dernières années auront été marquées par une vague d'attentats terroristes en Europe, une pandémie, un risque de pénurie grave en matière énergétique et le retour de la guerre en Europe avec le conflit entre la Russie et l'Ukraine. Personne n'aurait certainement parié sur un tel enchaînement d'événements au moment où le RNS prenait son envol en 2012. Mais la réalité de ces dernières années aura aussi mis en lumière l'importance d'une approche en réseau pour relever les défis posés par ces différents événements. Selon les situations, le cercle des acteurs doit même être élargi à des acteurs n'appartenant pas au domaine sécuritaire au sens strict afin d'avoir une approche aussi holistique que possible. Le PAN évoqué au point 2.2 constitue à cet égard un excellent exemple. Il a démontré l'importance d'inclure un cercle d'acteurs aussi large que possible, mais avec comme corollaire de créer un lien de confiance entre des domaines qui s'ignoraient, avec même parfois une forme de méfiance réciproque.

C'est vraisemblablement dans ce contexte que le RNS peut apporter une plus-value et développer ses compétences. En effet, au fil des ans, il a développé des contacts avec les milieux les plus divers issus de la Confédération, des cantons et des communes. Il dispose ainsi de relais à tous les niveaux dans l'ensemble du pays, ce qui constitue un capital inestimable.

« En effet, au fil des ans le RNS a développé des contacts avec les milieux les plus divers issus de la Confédération, des cantons et des communes. Il dispose ainsi de relais à tous les niveaux dans l'ensemble du pays, ce qui constitue un capital inestimable. »

Le RNS se développera, non pas en fonction de ressources supplémentaires qui pourraient lui être accordées, mais bien plus par la volonté de ses membres d'utiliser ses capacités à fédérer les acteurs chaque fois que cela est possible et lorsque la nécessité se fait sentir. ♦

Notes

- 1** Conseil fédéral (2010). Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse, disponible sur: <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2010/41681.pdf>
- 2** Confédération (DDPS et DFJP) et cantons (CCDJP et CG MPS) (2016). Convention administrative relative au Réseau national de sécurité (RNS), disponible sur <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2015/8499.pdf>
- 3** Disponibles sur: <https://www.svs.admin.ch/fr/themes/zusammenarbeit-zivi.html>
- 4** Réseau national de sécurité (2016). Rapport sur le rôle de la police militaire du 14 novembre 2016, disponible sur <https://www.svs.admin.ch/fr/themes/zusammenarbeit-zivi.htm>
- 5** Disponible sur: <https://www.svs.admin.ch/fr/themes/krisenmanagement.htm>
- 6** Disponible sur: <https://www.svs.admin.ch/fr/themes/prevention-de-la-radicalisation/praevention-nap.html>
- 7** Disponible sur: <https://www.svs.admin.ch/fr/themes/oeffentliche-sicherheit.html>
- 8** Disponible sur: <https://www.svs.admin.ch/fr/themes/cybersicherheit/cybersicherheit-kantone.html>
- 9** Réseau national de sécurité (2014). Principes de collaboration entre la Confédération et les cantons en cas d'événement extrême, disponible sur <https://www.svs.admin.ch/fr/themes/Krisenmanagement/krisenmanagement2.html>

Praxis

Wie wird die Auftragserfüllung der Armee durch den Föderalismus beeinflusst?



Manuel Michel war von 2014 bis 2021 Leiter der Internen Revision des VBS und steht seit Dezember 2021 dem Amt für Integration und Soziales des Kantons Bern vor. Er war Oberleutnant der Festungsartillerie. Im Rahmen seiner Masterarbeit an der Universität Bern hat er die wechselseitigen Beziehungen zwischen der Armee und den Kantonen sowie deren Einfluss auf die Auftragserfüllung der Armee untersucht. *stratos* führte ein Interview mit ihm zu diesem Thema.

Schlüsselbegriffe kooperativer Föderalismus; Schweizer Armee, Sicherheitsarchitektur, Zusammenarbeit; Zentralisierung

Keywords fédéralisme coopératif; armée suisse; architecture de sécurité; coopération; centralisation

Historischer Rückblick

stratos: Seit den 1990er Jahren haben sich der Föderalismus und die Schweizer Armee stark gewandelt. Es gibt unterschiedliche Ursachen für ihre beiden Entwicklungslinien. Dennoch existieren Interdependenzen zwischen den zwei Bereichen. Diese können Auswirkungen nicht nur auf die Armeeorganisation, sondern auch auf die sicherheitspolitischen Strukturen und Prozesse der Schweiz haben. Können Sie die wesentlichen Meilensteine der letzten 30 Jahre aufzeigen und die Zusammenhänge erläutern?

Michel: In der Tat gibt es vielschichtige Beziehungen zwischen der Schweizer Armee und dem Föderalismus schweizerischer Prägung. Ein kurzer Blick in die weiter zurückliegende Vergangenheit ist dabei unabdingbar, denn nur so kann die Gegenwart verstanden werden. Im Zug der Entstehung der Bundesverfassung von 1848 wurden auch Militärfragen diskutiert. Die De-

«Der Kompromiss, der 1874 gefunden wurde, war massgebend für das 20. und das 21. Jahrhundert. Wenn das Thema in Debatten aufgegriffen wurde, kreisten die Diskussionen nun stets um die Frage, wie weit soll/darf es zu einer Zentralisierung der Armee beim Bund kommen beziehungsweise welche Bedeutung hat die kantonale Militärhoheit.»

batte war geprägt von Auseinandersetzungen zwischen überzeugten Zentralisten und Föderalisten. Sie mündete schliesslich in eine erste Kompromisslösung. So enthielt die Bundesverfassung von 1848 eine allgemeine Wehrpflicht und das Bundesgesetz über die Militärorganisation von 1850 übertrug dem Bund die Verantwortung für den gesamten höheren Militärunterricht und die Ausbildung an allen Spezialwaffen. Die Kantone mussten sich im Gegenzug finanziell an der neuen Bundesaufgabe beteiligen, behielten die Kompetenz der Schulung der Infanterie und sie beschafften die persönliche Ausrüstung der Wehrmänner. Bei der Grenzbesetzung von 1870/71 traten jedoch teilweise erhebliche Mängel im Heerwesen der Schweiz zutage. Ein Beispiel dafür war die fehlende Kriegsbereitschaft der kantonalen Truppen. Ein erster Versuch, deswegen das Wehrwesen vollständig zu zentralisieren, scheiterte mit der abgelehnten Verfassungsreform von 1872. Bereits 1873 lag jedoch ein neuer Verfassungsentwurf vor, welcher den Föderalisten entgegenkam und die Souveränität der Kantone stärkte. Im Jahr 1874 wurden die neue Bundesverfassung und die dazugehörige Militärorganisation vom Volk angenommen. Verfassung und Gesetz stellten wie 1848 erneut eine Kompromisslösung dar.

stratos: Können Sie darstellen, um was es bei diesen Debatten im Kern ging und inwiefern diese historischen Erkenntnisse noch relevant für die Gegenwart sind?

Michel: Der Kompromiss, der 1874 gefunden wurde, war massgebend für das 20. und das 21. Jahrhundert. Wenn das Thema in Debatten aufgegriffen wurde, kreisten die Diskussionen nun stets um die Frage, wie weit soll/darf es zu einer Zentralisierung der Armee beim Bund kommen beziehungsweise welche Bedeutung hat die kantonale Militärhoheit. Die Konzepte und Lösungen, die dabei entwickelt wurden, waren dann in jeder Epoche unterschiedlich. Während des Kalten Krieges beispielsweise verstand sich die kantonale Militärhoheit – auch unter dem Gesichtspunkt des Konzepts der Gesamtverteidigung – als wesentlicher Bestandteil einer nationalen und übergreifenden

Militärverwaltung, deren unerlässliches Fundament die Kantone bildeten. Die Integration der kantonalen Militärverwaltungstätigkeit war übrigens von grosser Bedeutung für die Bewusstseinslage des Schweizer Volkes. In den 1970er und in den 1980er Jahren tangierte die Gesamtverteidigung eine Vielzahl von Lebensbereichen der Bürgerinnen und Bürger und es bestanden in vielerlei Hinsicht stark ausgeprägte Beziehungen zur Armee. Die Kantone wirkten als partielle Hoheitsträger des Wehrwesens nicht nur als starke politische Kraft, sondern gleichzeitig auch als eingespieltes Bundesvollzugsorgan.

Drei Entwicklungsstränge

stratos: Und wie stellte sich die Situation in den 1990er Jahren nach dem Ende des Kalten Krieges dar?

Michel: In den rund anderthalb Jahrzehnten nach 1989/91 sind sowohl in der Sicherheitspolitik als auch im Bereich des Föderalismus grundsätzliche politische Entscheide gefällt worden, welche die Armee und die Frage der Zusammenarbeit der Kantone und des Bundes in der Sicherheitspolitik prägen. Lassen Sie mich die wichtigsten Punkte in aller Kürze skizzieren: Der Sicherheitspolitische Bericht 2000 (Sipol B 2000) stellte fest, dass sich die internationale Lage in den letzten Jahren grundlegend verändert hatte. Daraus resultierte damals die Erkenntnis, dass die konventionelle militärische Bedrohung der Schweiz abgenommen und sich das Spektrum anderer Risiken und Gefahren erheblich erweitert habe. Zudem wurde festgehalten, dass die sicherheitspolitischen Probleme grenzüberschreitend sind, also in einem internationalen Rahmen zu lösen sind. Daher etablierte sich als neue Strategie die «Sicherheit durch Kooperation». Als Kernpunkt beinhaltete die neue Strategie – und das wird für unsere Fragestellung mitentscheidend sein – die bestmögliche Abstimmung der zivilen und militärischen Mittel im Inland über eine «umfassende flexible Sicherheitskooperation». Die Entwicklung der Sicherheitspolitik ist ein erster Entwicklungsstrang.

Ein zweiter Entwicklungsstrang sind die Reformen der Schweizer Armee. Die nach 1991 gewonnenen sicherheitspolitischen Erkenntnisse, demografische Entwicklungen, die Reduzierung des Budgets und auch gewisse konzeptionelle Mängel der Armee führten dazu, dass in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die neue Armee XXI geplant wurde. Ihre Konzeption veränderte die Schweizer Armee in ihren Grundstrukturen. Von dieser Reform waren die Kantone, aber auch die Gesamtverteidigung auf Bundesebene unmittelbar und in gleichem Masse betroffen. Die Reduktion des Sollbestandes führte u. a. dazu, dass von insgesamt 564 Bataillonen/Abteilungen nur noch 163 bestehen blieben. Da insbesondere auch die traditionsbehafteten kantonalen Truppen der Infanterie abgeschafft wurden, erhielten die Kantone im Gegenzug neue Befugnisse bei der Kontrollführung der Angehörigen der Armee (AdA) zugesprochen. Die Diskussion zur kantonalen Militärhoheit wurde im Vorfeld der Armee XXI übrigens durchwegs kontrovers geführt. Im Sipol B 2000 waren Tendenzen zu einer Dezentralisierung zu erkennen gewesen.

Das revidierte Militärgesetz, welches als rechtliche Grundlage für die Armee XXI diente, wurde im Mai 2003 in einer Referendumsabstimmung deutlich angenommen. An dieser Stelle besonders erwähnenswert ist, dass die Verschiebung von verfassungsmässigen Befugnissen der Kantone zum Bund, insbesondere der Wegfall der kantonalen Formationen, im Abstimmungsbüchlein nicht beschrieben wurde. Mit der Armee XXI verschwand die kantonale Militärhoheit de facto per Ende 2003 und das Militärwesen der Schweiz wird seither überwiegend zentral organisiert.

stratos: Welche Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Föderalismusreform zu, die in der Schweiz ebenfalls in den 1990er Jahren eingeleitet wurde?

Michel: Das ist nun der dritte Entwicklungsstrang. Unter dem Titel «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)» wurde eine Reform des Schweizerischen Föderalismus angestossen, die 2008 in Kraft trat. Ich fokussiere mich auch bei diesem Entwicklungsstrang lediglich auf die Auswirkungen der NFA auf die Schweizer Armee. Der Bundesrat hatte schon in seiner Botschaft zur NFA 2006 die Landesverteidigung als klare Bundesaufgabe bezeichnet. Vor der NFA hatten Bund und Kantone lediglich beim Armeematerial

eine geteilte Verantwortung. Der Bund war für die Beschaffung des Gros des Armeematerials zuständig gewesen, die Kantone für die persönliche Ausrüstung der AdA. Vielleicht erinnert man sich, dass damals zwischen eidgenössischem Zeughaus und dem kantonalen Zeughaus unterschieden wurde. Mit der NFA wurde neu auch die ganze Beschaffungskompetenz dem Bund übertragen. Mit der Verfassungsänderung wurde jedoch auch die Kompetenz der Kantone zur Bildung von kantonalen Formationen sowie die Kompetenz zur Ernennung und Beförderung von Offizieren dieser Formationen gestrichen. Diese Neuerungen waren jedoch bereits im Rahmen der Einführung der Armee XXI quasi in einer Vorwegnahme dieses Punktes der NFA beschlossen worden. Die Revision des entsprechenden Militärgesetzes war 2002 in einer Referendumsabstimmung angenommen worden. Mit der Einführung der NFA Anfang 2008 verschwand die kantonale Militärhoheit dann auch de jure aus der Bundesverfassung.

stratos: Ist es möglich, zusammenzufassen, wie diese drei genannten Entwicklungsstränge zusammenhängen?

Michel: Das ist keine einfache Frage. Grundsätzlich sind die Föderalismusreform und die Entwicklung der Sicherheitspolitik in der Schweiz zwei unabhängige Entwicklungsstränge. Die Schweizer Armee ist das verbindende Element. Die föderale Struktur der Schweiz und die Konzepte, welche aus den sicherheitspolitischen Berichten resultieren, beeinflussen die Entwicklung der Armee und ihre Bedeutung in der Sicherheitsarchitektur der Schweiz. Die Armeereformen sind aber nicht allein das Ergebnis der sicherheitspolitischen Berichte, sondern sie sind auch von anderen Faktoren abhängig. Als Stichworte seien hier nur die Alimentierungsfrage und die Frage der Finanzierung genannt. Die Fähigkeiten und der Zustand der Armee haben ihrerseits einen Einfluss auf die sicherheitspolitischen Optionen, welche der Schweiz zur Verfügung stehen. Die Armee selbst hat jedoch wenig Auswirkungen auf die Ausgestaltung des Föderalismus. Sie ist aber ein bedeutendes Instrument der Sicherheitspolitik der obersten Staatsebene. Sie sehen also: Es ist ein komplexes Geflecht gegenseitiger Verbindungen und Abhängigkeiten. Es war übrigens nicht das Thema meiner Arbeit dieses ganze Gebilde zu erforschen, sondern nur einen Teil davon auszuleuchten.

«Man kann erkennen, dass nach den ausgeprägten Zentralisierungstendenzen bis zur Armee XXI das Pendel wieder etwas in die andere Richtung ausschlägt und es wieder einen Trend zur Dezentralisierung gibt.»

Sicherheitsarchitektur der Schweiz

stratos: Und kurze Zeit später kam es mit dem Sicherheitspolitischen Bericht 2010 (Sipol B 10) zu weiteren entscheidenden Veränderungen – nun aber in der Sicherheitsarchitektur der Schweiz, die ja bekanntlich ebenfalls föderal aufgebaut ist.

Michel: Die Veränderungen gingen auch nach der Einführung der Armee XXI 2004 und des Inkrafttretens der NFA weiter. Ein wesentlicher Meilenstein für unsere Fragestellung bildete in der Tat dann der Sicherheitspolitische Bericht 2010 (Sipol B 10).

Der Bericht, der 2008 in Auftrag gegeben wurde und 2010 erschien, stellte fest, dass sich die Bedrohungslage für die Schweiz seit dem letzten Bericht nicht fundamental verändert hat. Die bisherige sicherheitspolitische Richtung sollte daher weitergeführt werden. Eine Neuerung im Sipol B 10 ist jedoch bemerkenswert und prägt die sicherheitspolitische Architektur der Schweiz bis in die Gegenwart: Der Bericht verstand Sicherheitspolitik integraler und umfassender als bisher, weil in einer breiteren Sichtweise erkannt wurde, dass viele wichtige Sicherheitsaufgaben durch die Kantone und durch die Gemeinden wahrgenommen werden. Daher schlug der Sipol B 10 vor, die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsinstrumenten des Bundes und der Kantone zu intensivieren und zu optimieren. Dazu sollte der «Sicherheitsverbund Schweiz» (SVS), welcher gemeinsam von Bund und Kantonen getragen wird, geschaffen werden. Mittels einer Koordinations- und Konsultationsplattform, so die Absicht, werde die Sicherheit in der Schweiz und die ihrer Bevölkerung sowie auch die strategische Führung und das Krisenmanagement verbessert werden. Zudem sah der Bericht für alle drei Aufgaben der Armee Neuerungen vor: Ausbau der Einsätze zur Unterstützung der zivilen Behörden, Aufbau und Erhalt der Fähigkeit zur Abwehr eines militärischen Angriffs sowie Erhöhung der hochwertigen Einsätze im Bereich der militärischen Friedensförderung. Diese Grundsätze wurden dann zu den Eckwerten des Projekts WEA, der Weiterentwicklung der Armee.

Den Sipol B 10 kann man als die Geburtsstunde des SVS und der (erneuten) Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen dem Bund und den Kantonen in Sicherheitsfragen bezeichnen. Der Bericht umschreibt den neuen Begriff der «integralen Sicherheit», welche eine Verbundsaufgabe zwischen Bund, Kantonen sowie Gemeinden darstellt. Damit wurden die Grundlagen und der Rahmen für die aktuelle Sicherheitsarchitektur der Schweiz geschaffen. Die Armee ist natürlich Teil dieses engen Zusammenspiels. Die Armee wird im Sipol B 10 als das umfangreichste und das vielseitigste aller sicherheitspolitischen Instrumente der Schweiz beschrieben. Der Bericht leitete zudem den jüngsten Entwicklungsschritt, die Weiterentwicklung der Armee (WEA), ein.

Weiterentwicklung der Armee

stratos: Sie haben eben die WEA erwähnt. Können Sie deren Grundgedanken im Kontext des eben Geschilderten noch etwas ausführlicher erläutern?

Michel: In mehreren Zwischenschritten nach dem Sipol B 10 verabschiedete das Parlament 2016 die rechtlichen Grundlagen für die WEA. Zuvor hatten sich übrigens Volk und Stände im Jahr 2013 für die Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht ausgesprochen und damit die Basis für die Beibehaltung der Milizarmee gelegt. Die WEA sollte die Armee in die Lage versetzen, die Schweiz und ihre Bevölkerung auch in Zukunft wirksam gegen die damals identifizierten modernen Bedrohungen und Gefahren zu verteidigen und zu schützen, die zivilen Behörden bei Bedarf optimal zu unterstützen sowie einen Beitrag zur internationalen Friedensförderung zu leisten. Der volle Leistungsumfang soll stufenweise bis Ende 2022 erreicht werden. Dazu gehört auch, dass die Armee vermehrt einen zentralen Beitrag zur Sicherheit der Schweiz und ihrer Bewohnerinnen und Bewohner leisten kann. Sie wird schneller zur Stelle sein, wenn sie gebraucht wird. Die Milizkader werden eine gründlichere Ausbildung erhalten. Zudem werden Ausrüstungsmängel und -defizite behoben.

Von besonderem Interesse aus dem Blickwinkel, wie die Auftragserfüllung der Armee durch den Föderalismus beeinflusst wird, ist die Tatsache, dass die regionale Verankerung der Armee einen der vier Grundpfeiler der WEA darstellt. Man kann erkennen, dass nach den ausgeprägten Zentralisierungstendenzen bis zur Armee XXI das Pendel wieder etwas in die andere Richtung ausschlägt und es wieder einen Trend zur Dezentralisierung gibt.

stratos: Welches sind denn die föderalen und dezentralen Elemente der WEA?

Michel: Wie bereits erwähnt, stellt die Schweizer Armee ein wesentliches Instrument zur Umsetzung der schweizerischen Sicherheitspolitik dar. Mit der WEA wurde die Armee multifunktional aufgestellt und damit gezielt auch auf die sicherheitspolitischen Bedürfnisse von Bund und Kantonen ausgerichtet. In diesem Punkt kann man ein föderalistisches Element erkennen. Die regionale Verankerung stellt somit einen der Grundpfeiler der WEA dar. Dabei sollen die zivilen Behörden mittels Katastrophenhilfe sowie Sicherungs- und Unterstützungseinsätzen subsidiär unterstützt werden. Den vier Territorialdivisionen (Ter Div) kommt dabei eine bedeutende Rolle zu, da diese den direkten Kontakt zu den zivilen Behörden pflegen. Die Ter Div sind daher nach wie vor die ersten und wichtigsten Ansprechpartner der kantonalen Führungskräfte. Sie verfügen nun auch wieder über mehr Mittel, die ihnen zudem wieder direkt unterstellt sind. Jede der vier Ter Div hat übrigens eine der Geografie und den Räumen angepasste «Konfiguration» ihrer Truppen.

Schliesslich wurden bei der Ausarbeitung des neuen Stationierungskonzepts der Armee nicht nur militärische und betriebswirtschaftliche, sondern auch regionale Aspekte miteinbezogen. Dies stellt sicher, dass die Einsatz-, Ausbildungs- und Logistikanlagen der Armee auch weiterhin dezentral in der Schweiz verteilt sind.

Sicherheitspolitische Aufgabe der Kantone

stratos: Wechseln wir die Perspektive: Welche sicherheitspolitischen Aufgaben übernehmen die Kantone?

Michel: Die Kantone sind in der Schweiz grundsätzlich souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung eingeschränkt wird. Daher tragen die Kantone auch die Hauptverantwortung für die Si-

cherheit ihrer Bevölkerung. Zu ihren Mitteln zählen die Polizeikorps, die in den Kantonen und den Gemeinden für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung zuständig sind. Bekannte Mittel sind weiter die Feuerwehren und der Zivilschutz. Dieser ist Teil des Verbundsystems Bevölkerungsschutz und wird auf Stufe Bund koordiniert. Weitere Instrumente, die gerne vergessen werden, sind das Gesundheitswesen (medizinische Versorgung) sowie die technischen Betriebe (Versorgung für Strom, Wasser, Gas und Telematik), die alle auch zum Verbundsystem Bevölkerungsschutz gehören.

Noch ein Wort zu den kantonalen Militärverwaltungen: Sie leisten heute ausschliesslich administrative Vollzugsaufgaben, die jedoch für die Armee nicht ganz unbedeutend sind (z. B. das Dienstverschiebungswesen). Jeder militärische Verband ist einem Kanton zugewiesen. Dieser verfügt bei Kommandobesetzungen über ein Mitspracherecht und hat ein Besuchsrecht bei diesem Verband.

stratos: Können Sie noch einige Worte über die Führungsstrukturen in den Kantonen sagen?

Michel: Ähnlich wie der Bund bewältigen auch die Kantone Krisenfälle möglichst lange in ihren ordentlichen Strukturen. Sobald mehrere Partnerorganisationen gemeinsam über eine längere Zeitdauer im Einsatz stehen, übernimmt jeweils das kantonale Führungsorgan die Koordination der Mittel und stellt gleichzeitig die Verbindung zu den vorgesetzten Regierungsstellen sicher. Das kantonale Führungsorgan koordiniert den Einsatz von Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betrieben, Zivilschutz sowie von Dritten (z. B. der Armee).

Koordination in Sicherheitsfragen

stratos: Die sicherheitsrelevanten Herausforderungen machen aber oft auch nicht an den Kantonsgrenzen halt. Wie sehen denn Vernetzung und Koordination in Sicherheitsfragen zwischen den Kantonen aus?

Michel: Die Vernetzung ist durchaus engmaschig. Die Kantone verfügen mit ihren Polizeikorps und den regionalen Feuerwehren, aber auch mit dem Zivilschutz, über Mittel, welchen bei der Verbundaufgabe Sicherheit eine wichtige Rolle zukommt. Diese dezentrale Organisation verlangt nach einem hohen Koordinationsaufwand, was eine echte Herausforderung dar-

stellt. Der Vorteil ist aber, dass diese dezentrale Organisation das Gesamtsystem beweglich, robust und damit auch resilient macht.

Ferner muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass sich die Kantone im Bereich der Polizei in so genannten Konkordaten zusammenschliessen. Das sind Verträge zwischen mehreren Kantonen. Der Bund spielt bei diesen Konkordaten, sofern überhaupt, nur eine subsidiäre Rolle. Das bekannteste Konkordat ist sicherlich das Polizeikonkordat. Sobald ein Polizeikorps ein Ereignis mit eigenen Mitteln nicht mehr bewältigen kann, fordert es die Unterstützung aus den Kantonen an, die dem Konkordat angehören. Sofern damit nicht genügend Mittel bereitgestellt werden können, kommen übergeordnete Vereinbarungen zum Tragen. Die interkantonale Zusammenarbeit der Polizei bewährt sich z. B. am World Economic Forum oder bei andern Grossanlässen immer wieder von Neuem.

stratos: Welche Aufgaben kommen dabei den verschiedenen interkantonalen Konferenzen zu?

Michel: Es würde den Rahmen dieses Interviews sprengen, deren Aufgaben und ihre Funktionen im Detail zu erläutern. Nur so viel: Die Konferenzen fördern die Zusammenarbeit unter den Kantonen und mit dem Bund. Ich möchte einfach nur die wichtigsten interkantonalen Konferenzen nennen, da sie auch in Fachkreisen oft nicht so bekannt sind. In der «Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr» (RK MZF) sind alle mit den entsprechenden Direktionen betrauten kantonalen Exekutivmitglieder vertreten und koordinieren auf ihrer Ebene die politischen, organisatorischen, fachlichen und finanziellen Fragen, die von gemeinsamem Interesse sind. Der «Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren» (KKJPD) gehören alle kantonalen Exekutivmitglieder aus den Bereichen Sicherheit, Polizei und Justiz an. Ferner gibt es Konferenzen der Fachbeamten und Fachbeamtinnen. Sie sind einer der beiden Direktorenkonferenzen angegliedert und setzen sich hauptsächlich mit operativen Sachfragen aus dem Bereich der Sicherheitspolitik auseinander. Zu nennen sind die «Konferenz der kantonalen Kommandanten der Kantonspolizeien» (KKPKS) und die «Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz» (KVMBZ). Zur Letzteren gehören übrigens auch die Themenkreise des SVS.

In der RK MZF und der KKJPD können die Kantone ihre Kräfte bündeln und gezielt auf die Entscheidungsfindung von Nationalrat und Ständerat einwirken (über die jeweiligen Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter). Gelegentlich sind ihre Mitglieder gleichzeitig auch Mitglied der Bundesversammlung. Die Chefin VBS sowie die Armeeführung tauschen sich übrigens regelmässig mit Mitgliedern der kantonalen Konferenzen aus. Zudem ist festzustellen, dass v. a. die RK MZF in den letzten Jahren Strukturen und Prozesse professionalisiert hat, um gezielter Einfluss zu nehmen.

Steuerung der sicherheitspolitischen Strukturen

stratos: Die sicherheitspolitischen Strukturen, die sich in der Schweiz in den vergangenen Jahrzehnten auf der Ebene Bund und auf der Ebene Kantone herausgebildet haben, sind komplex. Können Sie etwas darüber sagen, wie diese gesteuert werden?

Michel: Eine zentrale Steuerung gibt es nicht. Hingegen spielt der Föderalismus in der Sicherheitspolitik eine grosse Rolle, denn wesentliche Instrumente der Sicherheitspolitik sind primär Sache der Kantone (Polizeikorps). Damit allerdings eine übergreifende und ganzheitliche Sicherheitspolitik gelebt werden kann, ist eine umfassende Konsultation und Koordination zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen notwendig. Dieser föderalistische Aspekt der Schweizer Sicherheitspolitik ist zwar aufwändig, bringt jedoch einen fortwährenden Dialog, welcher zu breit abgestützten Entscheiden führt.

Eine wesentliche Rolle kommt dabei dem Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) zu. Basierend auf dem Sipol B 10 beschlossen Bund und Kantone den SVS zu etablieren. Zuerst wurde der SVS in einer Pilotphase getestet, danach evaluiert und im Anschluss mit Anpassungen weitergeführt. Hierzu wurde zwischen Bund und Kantonen eine Verwaltungsvereinbarung abgeschlossen, welche zu Beginn des Jahres 2016 in Kraft trat. Fokussiert werden die Aktivitäten des SVS auf die innere Sicherheit, denn dort besteht ein deutlich höherer Koordinationsbedarf als bei der äusseren Sicherheit. Bei dieser liegt die Zuständigkeit grundsätzlich beim Bund. Die Organe des SVS übernehmen vor allem in der normalen Lage, d. h. vor oder nach einer Krise, eine vermittelnde Rolle, wenn die Koordination zwischen den bestehenden Gefässen nicht ausrei-

chend funktioniert. Das Krisenmanagement wird auf Stufe Bund wie auf Stufe Kanton hingegen ausschliesslich durch die Linie geführt. Die Politische Plattform sowie die Operative Plattform bilden die beiden ständigen Organe des SVS. Sie dienen der Konsultation und der Koordination von Bund und Kantonen im Bereich der Sicherheitspolitik. Zusammen mit den wieder in regelmässigen Abständen stattfindenden Sicherheitsverbandsübungen (SVU) fördert der SVS den fortwährenden Dialog und die regionenübergreifende Zusammenarbeit im komplexen System der Sicherheitspolitik der Schweiz. Den Kantonen kommt dabei ein erhebliches Gewicht zu.

stratos: Das tönt alles sehr institutionalisiert und theoretisch ...

Michel: Zunächst muss ich darauf hinweisen, dass ich für meine Arbeit in erster Linie die rechtlichen Grundlagen ausgewertet habe und die beschäftigen sich naturgemäss mit den wesentlichen Institutionen, Akteuren und den Prozessen. Im Zuge der Recherchen zeigte sich aber, dass in der Sicherheitspolitik parallel dazu häufig auch ein nichtinstitutionalisierter oder informeller Föderalismus gelebt wird, der weit über das bisher Beschriebene hinausgeht und oft auf Traditionen beruht, die über Jahre gewachsen sind.

«Im Zuge der Recherchen zeigte sich, dass in der Sicherheitspolitik häufig auch ein nichtinstitutionalisierter oder informeller Föderalismus gelebt wird, der weit über das bisher Beschriebene hinausgeht und oft auf Traditionen beruht, die über Jahre gewachsen sind.»

stratos: Können Sie Beispiele dafür nennen, die illustrieren, was Sie damit meinen?

Michel: Ich kann in diesem Rahmen nur auf zwei Beispiele aus der Praxis kursorisch eingehen, die ich in meiner Arbeit erwähnt habe. Sie zeigen auf, dass die Armee im Grossen, aber auch im Kleinen erheblich durch den Schweizer Föderalismus beeinflusst wird.

Das erste Beispiel: Die Standortpolitik der Armee ist – historisch begründet – überaus föderalistisch ausge-

richtet. Auch hier ist der Ursprung in der kantonalen Militärhoheit zu suchen. Aufgrund der Bundeszuständigkeit könnte heute davon ausgegangen werden, dass die Standorte der Armee nach militärstrategischen oder betriebswirtschaftlichen Überlegungen festgelegt werden und die «Zentrale in Bern» darüber bestimmt. Oft sieht sich jedoch die Armeeführung mit unterschiedlichen Interessenlagen konfrontiert. So kann es sein, dass auf der einen Seite in einer (Tourismus-)Region der Schiess- und Fluglärm nicht gerne hingenommen wird. Auf der anderen Seite steht dann die wirtschaftliche Bedeutung der Armee für dieselbe Region (z. B. Arbeitsplätze des VBS oder dienstleistende Armeeangehörige vor Ort), die dann wiederum überaus willkommen ist. Für die Armeeführung ist die Entscheidungsfindung dann im Rahmen der Entwicklung eines Standortkonzepts oft eine schwierige Gratwanderung. Dabei müssen von beiden Seiten Kompromisse eingegangen werden, die mehrheits- und damit tragfähig sind.

Das zweite Beispiel: Um die regionale Verankerung der Armee zu fördern, wird – trotz der Ende 2003 abgeschafften kantonalen Militärhoheit – darauf geachtet, jedem Bataillon und jeder Abteilung einen «Göttlikanton» zuzuweisen. Die Grundidee der Patenkantone ist, den Austausch zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Kantonalpolitik und der Armee zu pflegen. Dies führt dazu, dass Exekutivmitglieder aus den Kantonen «ihre» Truppen im Dienst besuchen, damit die regionale Bedeutung der Armee bekräftigen und gleichzeitig deren politischen Rückhalt im Kanton stärken. Manche Kantonsregierungen laden jährlich auch zu Veranstaltungen ein, bei denen sie «ihre» Truppenkommandanten und Truppenkommandantinnen und Berufsoffiziere treffen. Solche Anlässe als «medienwirksame Armeewerbung» oder «traditionsbehaftete Abendessen mit sicherheitspolitischem Hintergrund» zu bezeichnen, wäre zu kurz gegriffen, denn ihnen kommt bei der Pflege des sicherheitspolitischen Netzwerks eine hohe Bedeutung zu. Dabei nutzen die Exekutiven der Kantone, aber auch hohe Armeeoffiziere die Gelegenheit, um gemeinsam informell Sachgeschäfte zu diskutieren. Zudem wird mit der medialen Verwertung dieser Events auch kundgetan, dass die Kantone im Bereich der Landesverteidigung immer noch ein gewichtiges Mitspracherecht haben und dass der gegenseitige Austausch gefördert wird.

Solche informellen Strukturen und Netzwerke gibt es übrigens in allen Politikfeldern. Sie stellen die fortlaufende gegenseitige Abstimmung zwischen Bund und Kantonen sicher und fördern den dialogbasierten (sicherheitspolitischen) Föderalismus. Man kann die informellen Netzwerke kritisieren. Durch sie wird nicht zuletzt aber auch sichergestellt, dass die Armee ihre Aufgaben im Sinne der Bürgerinnen und Bürger erfüllt und die notwendige Verankerung in der Bevölkerung behält. Eine systematische Untersuchung dieser informellen Netzwerke wäre sicher spannend.

Ein weiterer Aspekt, der die vertiefte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen fördert, ist die veränderte Bedrohungslage. Diese verlangt nach einer engeren Abstimmung zwischen den verschiedenen Staatsebenen und ihren sicherheitspolitischen Instrumenten. Der Prozess, wie in der Schweiz ein Sicherheitspolitischer Bericht erarbeitet wird, zeigt das gut auf.

Chancen und Risiken des Föderalismus in der Sicherheitspolitik

stratos: Der Föderalismus birgt Chancen und Risiken für die Auftragserfüllung der Armee. Wie soll die Armee, wie soll die Politik damit umgehen?

Michel: Es gibt in der Tat eine Reihe von Chancen und Risiken. Ich hatte sie an einigen konkreten Beispielen herausgearbeitet. Ich möchte hier nicht im Detail darauf eingehen, sie decken sich übrigens weitgehend mit den generellen Erkenntnissen aus der Föderalismusforschung. Was aus meiner Perspektive wichtig zu erkennen ist, ist der Umstand, dass es Sache der Politik und allenfalls der Armeeführung ist, die Chancen und Risiken abzuwägen und Lösungsansätze für konkrete Herausforderungen zu finden. Auch hier gilt: Im politischen System der Schweiz ist eine Lösung immer

ein Kompromiss. Für einige der in meiner Arbeit damals dominierenden Probleme konnten so zwischenzeitlich auch Lösungen gefunden werden.

stratos: Insgesamt scheint die Zusammenarbeit zwischen der Armee und den Kantonen aber gut zu funktionieren. Wie erklären Sie sich das?

Michel: Ja, insgesamt kann eine positive Bilanz gezogen werden. Dass die bestehenden, teilweise informellen, Abstimmungs- und Koordinationsprozesse zwischen der Armee und den Kantonen derart gut funktionieren, kann nur daran liegen, dass das föderalistische Zusammenwirken von Bund und Kantonen tief in der Tradition der Schweiz verwurzelt ist. Das Ringen um gemeinsame politische Lösungen, welche keine Partei als Siegerin oder Verliererin zurücklassen, scheint auch im Bereich der Sicherheitspolitik gut etabliert zu sein. Die Akteure scheinen zu verstehen, dass der «kooperative Föderalismus» dieses vielschichtig verbundene System zwar gelegentlich langsam macht. Dadurch resultiert nie eine beste Lösung, aber auch nie eine Schlechteste. Die gemeinsam erzielten Kompromisse verhelfen aber zu einer hohen Akzeptanz der ausgehandelten Lösungen.

stratos: Sie sind ja seit September 2021 Vorsteher des Amtes für Integration und Soziales des Kantons Bern. Ein halbes Jahr nach dem Antritt ihrer neuen Stelle wurden Sie mit den Folgen des Ukrainekriegs konfrontiert. Dabei haben Sie – nun als Vertreter eines Kantons – den kooperativen Föderalismus der Schweiz in einem anderen Politikfeld und aus einer anderen Perspektive kennengelernt. Welche Erfahrungen konnten Sie dabei sammeln?

Michel: Was ich eben gesagt habe, gilt uneingeschränkt auch für die Sozial- und Integrationspolitik. In meinem ersten Amtsjahr konnte ich am Beispiel des Asylwesens sehen, wie eng der Bund, die Kantone und die Gemeinden zusammenarbeiten. Wichtig ist

«Dass die bestehenden Abstimmungs- und Koordinationsprozesse zwischen der Armee und den Kantonen derart gut funktionieren, kann nur daran liegen, dass das föderalistische Zusammenwirken von Bund und Kantonen tief in der Tradition der Schweiz verwurzelt ist.»

Kooperativer Föderalismus

Definition: Aufgrund der intensiven Zusammenarbeit, die heute weit über die ursprünglich implementierten Föderalismusmechanismen hinausgeht, findet der Begriff des «kooperativen Föderalismus» vermehrt Anwendung. Diese Bezeichnung umschreibt die vielfältigen Formen des Zusammenwirkens zwischen den Kantonen, aber auch die Zusammenarbeit zwischen Kantonen und dem Bund, welche heute in der Praxis bestehen (Nuspliger, 2019, S. 146).

Referenz zur Literatur: Nuspliger, K. (2019). Regieren im föderalistischen Staat. Ritz, A.; Haldemann, T. & Sager, F. (Hrsg.), Blackbox Exekutive. Basel: NZZ Libro

auch hier der formelle und der informelle proaktive Austausch zwischen den verschiedenen Akteuren und Ebenen. Dafür ist ein gutes Netzwerk von grossem Nutzen und es ist hilfreich, die Schlüsselpersonen persönlich zu kennen und mit ihnen ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. Es ist typisch schweizerisch, dass am Ende ein guter, wenn auch nicht immer ein idealer Kompromiss das Ergebnis von Verhandlungen ist. Wichtig ist für mich folgende Erkenntnis: Bei der Suche nach ausgewogenen Kompromissen lohnt es sich immer, über sprachliche Barrieren hinweg einen Dialog zu führen, Minderheiten miteinzubeziehen, regionale Aspekte zu berücksichtigen und dabei Solidarität sowie Toleranz an den Tag zu legen.

stratos: Was sagen Sie Kritikern und Kritikerinnen, die das Argument ins Feld führen, dass dieses Vorgehen der Verwaltung die Gefahr in sich trägt, intransparent zu sein?

Michel: In der Verwaltung und in den am Staatsgeschehen partizipierenden Organisationen können Lösungen vorbereitet werden. Doch es gilt stets das Primat der Politik! Es ist nicht die Verwaltung, die Lösungen beschliesst und verantwortet, sondern die Politik. Gegenüber Entscheiden von Legislative und Exekutive hat zudem immer das Volk das letzte Wort. Nicht zu unterschätzen ist auch die vierte Gewalt im Staat, nämlich die Medien. Ihnen kommt eine wichtige Rolle bei der öffentlichen Meinungsbildung zu. Damit nehmen die Medien eine kontrollierende Funktion wahr. Der kooperative Föderalismus findet seine «Legitimation» innerhalb der bestehenden Staatsgewalten.

Stratos: Sehen Sie weitere Verbindungen zwischen der Sozial- und Sicherheitspolitik?

Michel: Ja, auch die Sozial- und Integrationspolitik trägt wesentlich dazu bei, die Grundprinzipien unseres demokratischen Staates zu erhalten und den (sozialen) Frieden in

der Schweiz zu sichern. Offene Armut kommt in unserem Land zum Glück selten vor. Dies erhöht die Sicherheit aller, fördert das friedliche Zusammenleben und sichert die gesellschaftliche Stabilität. Gerade auch die Sozialhilfe ist eine wichtige Errungenschaft der Schweiz und verhindert Ausgrenzung und Verarmung.

«Auch die Sozial- und Integrationspolitik trägt wesentlich dazu bei, die Grundprinzipien unseres demokratischen Staates zu erhalten und den (sozialen) Frieden in der Schweiz zu sichern.»

Fazit

stratos: Zum Schluss: Welches Fazit können Sie aufgrund Ihrer Untersuchung ziehen?

Michel: Für mich ist die Feststellung wichtig, dass der Föderalismus in der Schweiz nach wie vor eine sehr hohe Bedeutung hat und breit akzeptiert ist. Zudem zeigt er sich wandlungs- und entwicklungsfähig. Über die Jahre entstand eine vielfältige, intensive und teilweise informelle Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Daraus wuchs schrittweise der «kooperative Föderalismus». Gerade die nicht institutionalisierten Zusammenarbeitsformen haben sich meiner Ansicht nach heute in der Praxis breit etabliert und entfalten eine positive Wirkung.

Der kooperative Föderalismus ist ein integraler Teil unseres politischen Systems und wirkt bei der Kompetenzverteilung zwischen den Kantonen und dem Bund auch in sicherheitspolitischen Fragestellungen korrigierend. Der kooperative Föderalismus führt im

«Der kooperative Föderalismus führt im Einzelnen zwar nicht immer zu völlig effizienten, aber in der komplexen Realität doch zu optimalen Lösungen. Er bringt die auf den ersten Blick nicht ideal scheinenden Kompromisslösungen zur vollen Entfaltung. (...) Diese Lösungen erweisen sich in der Praxis tragfähiger als solche, bei welchen persönliche Machtansprüche und Partikularinteressen durchgesetzt werden. Letzteres ist leider gerade in der internationalen Politik vermehrt in Mode geraten.»

Einzelnen zwar nicht immer zu völlig effizienten, aber in der komplexen Realität doch zu optimalen Lösungen. Er bringt die auf den ersten Blick nicht ideal scheinenden Kompromisslösungen zur vollen Entfaltung. Diese Lösungen erweisen sich in der Praxis tragfähiger als solche, bei welchen persönliche Machtansprüche und Partikularinteressen durchgesetzt werden. Letzteres ist leider gerade in der internationalen Politik vermehrt in Mode geraten. Zudem sorgt der kooperative Föderalismus in Verbindung mit dem heute bestehenden, gut funktionierenden sicherheitspolitischen Netzwerk dafür, dass in der Schweiz die integrale Sicherheit geschaffen wird, welche Frieden, Freiheit und Stabilität garantiert.

Schliesslich zeigt sich, dass die Kantone auch heute noch massgeblich auf die Armee und deren Auftrags-erfüllung Einfluss nehmen, obwohl dazu im Grund keine rechtlich institutionalisierte Basis mehr besteht. Anstelle der abgebauten Rechte etablierte sich über die letzten Jahre eine neue Art der Einflussnahme und eine neue Form der Zusammenarbeit im SVS. Auch diese Entwicklung kann unter dem Begriff des «kooperativen Föderalismus» subsumiert werden. Dabei spielen das informelle Zusammenwirken im sicherheitspolitischen Netzwerk und die persönlichen Beziehungen der einzelnen Akteure eine bedeutende

Rolle. Ich hatte den Eindruck gewonnen, dass der Bund den Kantonen im Bereich der Landesverteidigung auch heute noch eine hohe Einflussnahme zugesteht. Ein Grund dafür liegt sicherlich in der veränderten Bedrohungslage, die nach einer fortwährenden Koordination und Abstimmung der sicherheitspolitischen Akteure verlangt. Die zielführende Bewältigung der aktuellen Bedrohungsszenarien (z. B. Pandemie, Migrationsströme und Energiemangel) zeigt, dass das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure im kooperativen Föderalismus insgesamt gut funktioniert.

stratos: Herzlichen Dank für dieses Interview. ♦

«Die zielführende Bewältigung der aktuellen Bedrohungsszenarien (z. B. Pandemie, Migrationsströme und Energiemangel) zeigt, dass das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure im kooperativen Föderalismus insgesamt gut funktioniert.»

Diesem Interview liegt die Masterarbeit von Manuel Michel von 2019 zu Grunde, die im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA) der Universität Bern geschrieben wurde. Das Interview mit *stratos* wurde am 20. Oktober 2022 in Bern geführt. Redaktionsschluss war der 29. Oktober 2022.

Die Masterarbeit kann als PDF unter folgender Adresse heruntergeladen werden: https://www.kpm.unibe.ch/unibe/portal/center_generell/a_title_strat_forschung/k_kpm/content/e69705/e232334/e234053/e821599/e926401/MasterarbeitMichelManuel_ger.pdf

Forum

De quoi s'agit-il?

Gedanken zur Ausbildung in der Schweizer Armee anhand eines Wiederholungskurses zu Beginn des Ukrainekriegs



**ALAIN BALLMER,
ANDRI SCHLÄPFER**

Résumé

Cette contribution, présentée dans la manière d'un rapport et courte analyse, jette un regard en arrière sur quatre années passées comme commandant d'une compagnie d'infanterie et comme officier subalterne. Les auteurs cherchent

à donner une appréciation des tâches autant que les défis auxquels sont confrontés des officiers de milice. Ils concluent par un appel à donner suffisamment de poids à l'instruction, surtout en ce qui concerne la guerre en Ukraine.

Schlüsselbegriffe Miliz; Bereitschaft; Ausbildung; Führung; Einsatzgenügen

Keywords service de milice; état des préparatifs; instruction; conduite; aptitude à l'engagement



HPTM ALAIN BALLMER, MLaw, ist Anwaltsprüfungskandidat im Kanton Zürich. Er führte die Inf Kp 13/2 von 2018 bis 2022 und ist aktuell im Stab Ter Div 1 als Ausb Of a i eingeteilt.

E-Mail: alain.ballmer@protonmail.ch



OBLT ANDRI SCHLÄPFER schliesst das Masterstudium in Geschichte und reformierter Theologie ab und ist in der Inf Kp 13/2 neu in der Funktion als Kdt Stv eingeteilt.

E-Mail: andri.schlaepfer@protonmail.ch

De quoi s'agit-il?

Ausgangspunkt für diesen Beitrag bilden die Überlegungen, Gedanken und Erkenntnisse eines scheidenden Kompaniekommandanten und eines ihm unterstellten Offiziers. Zuerst werden die ausserdienstlichen Vorbereitungen und die Durchführung des jährlichen Wiederholungskurses¹ beschrieben, welche massgeblich durch die COVID-19-Pandemie geprägt waren. Ziel ist es, aufzuzeigen, was in unseren Augen unter den uns gegebenen Voraussetzungen in vier Wochen militärischer Dienstleistung erreicht werden konnte. Anschliessend werden mit einer Auftragsanalyse insgesamt erkannte Problemstellungen diskutiert und Lösungsansätze präsentiert. Schliesslich wird ein persönliches Fazit gezogen.

Das militärische Jahr beginnt für einen Kompaniekommandanten jeweils ungefähr sechs Monate vor dem eigentlichen Wiederholungskurs mit dem Befehlsgebungsrapport des vorgesetzten Bataillonskommandanten. Mittels dieses Rapportes werden die Befehle für die nächste Dienstleistung ausgegeben und das dazugehörige Befehlsdossier verteilt.

Als Kernauftrag der im Februar 2022 stattfindenden Dienstleistung waren für unseren Verband die Einführung und Ausbildung an neuen Waffensystemen (unter anderem neue schultergestützte Panzerabwehrwaffen NLA/RGW, neue Restlichtverstärker, neue Sturmleiter) sowie die Weiterausbildung der taktischen infanteristischen Einsatzverfahren im Angriff und in der Verteidigung auf dem Gebirgsschiessplatz Hongrin in den Waadtländer Alpen vorgesehen.

Hinzu kamen zu erfüllende Bereitschaftsaufgaben, die jeweils die Vorgaben in personeller, ausbildungstechnischer und logistischer Hinsicht setzen, damit der sich im Wiederholungskurs befindende Verband für die Dauer der Dienstleistung als Bereitschaftselement in der ganzen Schweiz eingesetzt werden kann.²

Im Anschluss an den Befehlsgebungsrapport ist es Sache des Miliz-Kompaniekommandanten, in Anwendung der ihm in seiner eigenen Ausbildung vermittelten Führungstätigkeiten³ das Befehlsdossier zu analysieren und darauf basierend die Befehlsdokumente für seinen eigenen Verband zu erstellen.

Der Kompaniekommandant ist bei der Vorbereitung einer Dienstleistung indes nicht auf sich allein gestellt.

Ihm stehen gemeinhin der Kompaniekommandant-Stellvertreter im Subalternoffiziersrang, der Einheitsfourier und der Einheitsfeldweibel zur Seite. Diesbezüglich präsentierte sich die Lage im Hinblick auf den Wiederholungskurs im Jahr 2022 als aussergewöhnlich, da sowohl der Einheitsfourier als auch der Einheitsfeldweibel ihren Dienst bereits frühzeitig aus verschiedenen Gründen verschieben mussten und deshalb ausfielen. Als Ersatz stellten sich zwei erfahrene Unteroffiziere zur Verfügung, die jedoch über keine Ausbildung in den jeweiligen Fachbereichen verfügten. Dieser Umstand machte die im Regelfall nicht vorgesehene Designation eines Offiziers zum Logistikchef der Kompanie und Coach für die ihm direktunterstellten Funktionen – zusätzlich zu dessen Funktion als Zugführer des «Servizio»-Zugs – nötig.⁴

Da sich aufgrund der Unsicherheiten im Zusammenhang mit COVID-19 ein massgeblich erhöhter Arbeitsaufwand für die Erstellung von Schutzkonzepten, deren Umsetzung und Planung von weiteren Einsätzen als Bereitschaftstruppe abzeichnete, stellte sich ein weiterer Offizier für die vorbereitenden Tätigkeiten zur Verfügung. Dies sollte sich mindestens als sehr hilfreich, maximal jedoch als unabdingbar für die Erfüllung zusätzlich erhaltener Aufträge sowie die Aufrechterhaltung eines geordneten Dienstbetriebes herausstellen.

Als nächsten Fixtermin gilt es, den in der Regel etwa vier Monate vor dem Wiederholungskurs stattfindenden, zweitägigen «Unterstützungsrapport Einheit» (URE) vorzubereiten und durchzuführen. Anlässlich des URE treffen mit den Logistikverantwortlichen der jeweiligen Stufen die Kernelemente der verschiedenen Kompanien und des Bataillonsstabes auf die zuständigen militärischen und zivilen Vertreter des Truppendienststandorts, um die notwendigen Absprachen zu treffen und die vorhandene Infrastruktur zu rekonoszieren. Ebenfalls findet in Zusammenarbeit mit Vertretern der Logistikbasis der Armee (LBA) die Bestellung des für den Wiederholungskurs benötigten Materials statt. Der Bataillonsstab nutzt die verbleibende Zeit des terminlich dichten URE meist dazu, verschiedene Regeln und Weisungen zum Material- und Munitionsdienst im «Theorie» genannten Frontalunterricht zu vermitteln respektive zu vertiefen.

Der diesjährige URE präsentierte sich anspruchsvoll und die Zeitressourcen für die Rekognoszierung, Materialbestellungen sowie weiteren WK-Vorbereitungen waren für das teilnehmende Kompaniekader knapp bemessen. Einerseits ist ein im gängigen militärischen Duktus als «Dörfli-WK»⁵ bezeichneter Truppendienst stets mit einem grossen Vorbereitungsaufwand verbunden, da es die benötigte Infrastruktur ausfindig zu machen gilt – beispielsweise für die Lagerung der Munition in möglichst unmittelbarer Nähe – und anschliessend deren Zulässigkeit als Munitionsmagazin gemäss den einschlägigen Reglementen im Normalfall durch den Feldweibel überprüft werden muss. Die Zusammenarbeit mit den lokalen zivilen Ansprechpersonen, den Ortsquartiermeistern, gestaltete sich mitunter schwierig und viele logistische Abklärungen und Arbeiten mussten durch das Milizkader selbst erledigt werden.

Zusätzliche logistische Herausforderungen aufgrund COVID-19

Ebenfalls bedeuteten die COVID-19-Auflagen von Seiten des Oberfeldarztes und die damit verbundene Reduzierung der zulässigen Höchstbelegung für militärische Unterkünfte, dass, obwohl die in Aussicht gestellte Zivilschutzanlage ausreichend Betten für die Kompanie bot, eine weitere Zivilschutzanlage in der Nachbargemeinde für die Unterbringung der Truppe gemietet werden musste, da nur je eines der dreifach gestapelten Betten belegt werden durfte. Diese Dezentralisierung in der Unterbringung brachte notgedrungen eine Verdoppelung der Wege mit sich und führte zu einem erheblichen Zeitverlust, welcher zulasten der Ausbildungszeit ging.

Zusätzlich musste für die Dauer des Dienstes bei einem zivilen Anbieter ein Festzelt angemietet werden, welches ausserhalb der Unterkunft als Kantine diente, damit der befohlene Sitzabstand zwischen den Soldaten⁶ während den Mahlzeiten eingehalten und trotzdem die AdA⁷ gleichzeitig verpflegt werden konnten. Die Einrichtung eines zweiten Standortes für die Verpflegung am Nebenstandort der Kompanie erwies sich als unpraktikabel, da sowohl Köche wie auch Fahrer nur in sehr begrenztem Ausmass zur Verfügung standen.

Im Anschluss an den URE stand die Erstellung des Befehlsdossiers der Kompanie und dessen fristgerechte Übermittlung an die vorgesetzte Stufe im Vordergrund

der Kommandantentätigkeit. Offene personelle und logistische Punkte waren zu klären und der Versand der Marschbefehle durch den Kompaniekommandanten stand an. Der Versand der Marschbefehle erfordert, dass im Personellen Informationssystem der Armee (PISA) sogenannte «Einrückungsdetachements» definiert werden. Da nicht alle in eine Kompanie eingeteilten Soldaten am gleichen Tag oder am gleichen Ort einrücken, muss ein Einrückungskonzept erstellt werden, welches Einrückungsdatum, -zeit und -ort für jeden Soldaten einzeln definiert. Es ist deshalb Tatsache, dass das zu erstellende Einrückungskonzept und der Versand einer unteren dreistelligen Zahl von Marschbefehlen sich jeweils sehr zeitintensiv gestalten.

Aus den bereits gemachten Ausführungen dürfte ersichtlich sein, dass ein grosser Teil der ausserdienstlichen Vorbereitung des Wiederholungskurses hauptsächlich aus logistischen Planungen bestand. Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass das eigentliche – namensgebende – Ziel des Wiederholungskurses die wiederholende, wie auch gleichermassen die weiterführende und vertiefende Ausbildung der Kader und Soldaten ist. Dies umso mehr, als dass das Schwerkraft der Ausbildung auf dem Kampf im Verband zu liegen hat. Es ist Aufgabe des Kompaniekommandanten, die Ausbildungsinhalte zu planen und die dazu benötigten Ausbildungskonzepte zu erstellen. Das stichhaltige und durchdachte Ausbildungskonzept bildet nebst einer funktionierenden Einsatzlogistik den Grundstein für einen erfolgreichen Wiederholungskurs.

Wie bereits angesprochen, wurden die diesjährigen Vorbereitungen des Wiederholungskurses 2022 wie schon im Jahr zuvor durch die COVID-Situation zusätzlich erschwert. Dies machte es notwendig, dass zwei weitere Lagerapparte durch den Bataillonskommandanten durchgeführt wurden, mit welchen zum Teil umfangreiche Änderungen der Befehle und zusätzliche Aufträge einhergingen. In Erinnerung bleibt dabei sicher die E-Mail des Bataillonskommandanten am Weihnachtsmorgen, die über die generelle Urlaubssperre während des in rund anderthalb Monaten anstehenden Wiederholungskurses informierte und in welchem zusätzliche Abklärungen befohlen wurden.⁸ Gleiches gilt für den dazugehörigen Lagerappart kurz nach Neujahr 2022, welcher online mittels Zoom-App von neun Uhr abends bis Mitternacht durchgeführt

wurde und an welchem der neu ernannte Divisionskommandant zwecks Vorstellung seiner Person gleich selbst teilnahm.

Der Wiederholungskurs 2022 als case study

Die Dienstleistung begann in der Folge mit der Kadervorkurs-Woche am 31. Januar 2022 im Raum Aigle bis Bex/Lavey-Morcles VD respektive auf dem Schiessplatz Hongrin in den Waadtländer Alpen. Der jeweils in der Vorwoche vor dem eigentlichen Wiederholungskurs stattfindende einwöchige Kadervorbereitungskurs (KVK) war aufgrund der vielen externen Instruktionseinheiten für die eingangs erwähnten, neu einzuführenden Waffen ausnehmend dicht geplant und anspruchsvoll in Bezug auf die Logistik und die Einsatzplanung der Teilnehmer, da für etliche Ausbildungsmodule präzise Anforderungen bezüglich der benötigten Vorausbildungen der auszubildenden Soldaten (der sogenannten Spezialisierungen) bestanden, welche es bei der Zuteilung zu berücksichtigen galt.

Die Flexibilität und Einsatzbereitschaft der Truppe beeindruckten diesbezüglich stets wieder aufs Neue. Die Fähigkeit, an einem Montag an seinem zivilen Arbeitsplatz seiner Arbeit nachzugehen und am folgenden Tag in Uniform in einem anderen Teil des Landes bei Wind, Wetter und Schnee den ganzen Tag auf dem Feld an der neuen Panzerabwehrwaffe ausgebildet zu werden, verdeutlicht unseres Erachtens zweifellos eine der bemerkenswertesten Qualitäten des Milizsystems. Sie bildet weltweit ein Alleinstellungsmerkmal der Schweizer Armee unter regulären Streitkräften.

Es versteht sich von selbst, dass die Kader nach einer anstrengenden Kadervorbereitungswoche das Wochenende lieber zu Hause verbracht hätten, um sich für die anstehenden Dienstwochen auszuruhen. Aufgrund der verhängten Urlaubssperre galt es jedoch, den Samstag als regulären Arbeitstag zu nutzen und den Sonntag den Kadern der Kompanie als Ruhetag zur Verfügung zu stellen. Es ist anzumerken, dass die Gelassenheit der Kader (und der Truppe während den restlichen Dienstwochenenden), diese neue Ausgangslage anzunehmen, und die Bereitschaft, auch am nunmehr mit Ausbildung zugebrachten Dienstwochenende vollen Einsatz bei den jeweiligen Instruktionen und Übungen zu zeigen, hierbei beispielhaft war.⁹

Der reguläre Wiederholungskurs begann am darauffolgenden Montag erfolgreich mit einer Übung zum mobilmachungsmässigen Einrücken, wobei die Truppe nach einem kurzen «Check-In» inklusive eines durch Angehörige der eigenen Kompanie administrierten COVID-19-Schnelltests direkt im Anschluss auf die Ausbildungsplätze ausrückte und unter anderem das erforderliche Wachtdienstschieszen absolvierte, um die Einsatzberechtigung für den Eigenschutz («camp security») zu erhalten. Die restliche Dienstzeit brachte weitere Herausforderungen mit sich, da trotz vordienstlich erfolgter COVID-19-Tests, die Infizierte gar nicht erst in den Dienst einrücken liessen, die mindestens zweimal wöchentlich stattfindende Massentestung während der Dienstleistung zeitweise bis zu 25 % der Truppe in militärisch administrierte Isolation bannte – teilweise für nahezu zwei Wochen. Dies bedeutete, dass geplante Ausbildungsmodule verschoben und jeweils nachgeholt werden mussten, was von allen Beteiligten viel Planungsarbeit und Flexibilität erforderte. Zusätzlich mussten Ausbildungsinhalte jeweils kurzfristig den meteorologischen Gegebenheiten auf dem auf etwa 1400 m ü. M. in den Waadtländer Alpen gelegenen Col des Mosses angepasst werden. Erwähnenswert bleibt schliesslich noch die kurzfristig anberaumte Unterstützung des Ski-Weltcups in Crans-Montana mit skiaffinen Soldaten des Bataillons, welche ebenfalls wegen der geltenden COVID-19-Massnahmen einiges an Planungsarbeit, Bereitstellen der Logistik und Gelassenheit der betroffenen Truppe erforderte.

Schliesslich fiel der Abschluss dieses Truppendienstes mit dem kataklystischen Beginn der russischen Invasion in der Ukraine zusammen. Während in der Schweiz in kühlen Zeughäusern in stoischer Routine das benutzte Ausbildungsmaterial retourniert wurde, brach sich der russische mechanisierte Angriff Bahn; «live» während der Arbeitspausen mitverfolgt auf den Bildschirmen von Smartphones. Dieser Umstand verlieh dem eigentlichen Kernauftrag – dem Erhalt der Verteidigungsfähigkeit – noch einmal mehr Dringlichkeit.

Nachfolgend sollen aufgrund der gemachten Erfahrungen einige Gedanken gesammelt und dargestellt werden. Dies erfolgt gemäss dem militärischen Schema A – U – G – E – Z (Auftrag – Umwelt – Gegnerische Mittel – Eigene Mittel – Zeitverhältnisse).

Umfangreiche Zusatzaufträge verkürzen die Ausbildungszeit

Der Auftrag hat stets den Kern des militärischen Handelns und Denkens darzustellen, wobei der Auftrag der Schweizer Armee seine Wesensberechtigung aus der Bundesverfassung zieht. Das Einsatzspektrum der Infanteriekompanie deckt als einziges die gesamte Bandbreite militärischen Handelns ab (Kämpfen – Schützen – Helfen).

Entsprechend umfangreich sind die einschlägigen infanteristischen Reglemente, welche als Ausbildungsgrundlage dienen und die doktrinären Leitplanken bilden, innert welchen sich der Einsatz infanteristischer Einheiten zu bewegen hat. Die moderne Kriegsführung stellt bekanntlich hohe Anforderungen an die Soldaten auf jeder Stufe. Dies zeigt sich bei der Handhabung der Waffensysteme sowie der technisch anspruchsvollen Fahrzeuge (inklusive ihrer Bewaffnung) wie für das Kader bei der Beherrschung der komplexen Einsatzverfahren sowie des nötigen Führungsvermögens bei deren Umsetzung. Dies alles gilt es zu erlernen und zu trainieren. Somit stellt bereits der Wissens- und Kompetenzerhalt der Milizsoldaten mittels eines jährlichen Wiederholungskurses eine Herausforderung dar und rechtfertigt, ihn als alleinigen Fokus einer Dienstleistung zu setzen. Es muss festgehalten werden, dass auch die durch die befohlenen Dienstwochenenden zusätzlich zur Verfügung stehende Ausbildungszeit nicht ausreichte, um gleichzeitig der ausbildungsmethodisch diktierten Tiefe der Instruktion¹⁰ und den anderen Aufgaben gerecht zu werden, die der Kompanie noch zusätzlich zufielen.

Obwohl der vergangene Wiederholungskurs die Ausbildung von Einsatzverfahren und Tasks des infanteristischen Verbands zum Hauptauftrag hatte¹¹, schmälernten gleichermassen umfangreiche wie teilweise auch kurzfristig befohlene Zusatzaufträge die ohnehin äusserst

knappe Ausbildungszeit erheblich. Es stellt sich deshalb die Frage nach der Ausrichtung auf das Ziel.

Lag das Schwergewicht der Dienstleistung, das angesichts von lediglich etwa zwei Wochen Ausbildungszeit (WK von vier Wochen abzüglich Materialfassung und -abgabe) unweigerlich gelegt werden musste, tatsächlich auf der Ausbildung? Oder ist eine Infanteriekompanie mit Bereitschaftsaufgaben während der Dienstzeit als Personalpool zu verstehen, welcher zur Deckung personellen Bedarfs für andere Aufträge wie etwa das Aufstellen von Ski-Netzen verwendet werden kann? Die parallele Ausführung mehrerer Aufträge führte im Ergebnis meist dazu, dass zwar durch umfangreiche (zusätzliche) Planung und sorgsame Führung die Leistungsbezüge jeweils bedient und zufrieden gestellt werden konnten, die Qualität der Ausbildung jedoch markant abnahm, da nun das Personal und die Zeit zur Durchführung von Übungen fehlte.

«Somit stellt bereits der Wissens- und Kompetenzerhalt der Milizsoldaten mittels eines jährlichen Wiederholungskurses eine Herausforderung dar und rechtfertigt, ihn als alleinigen Fokus einer Dienstleistung zu setzen.»

Bei der Analyse der Umweltfaktoren kann festgehalten werden, dass die Ausbildungsplätze der Schweizer Armee von sehr guter Qualität sind und ideale Voraussetzungen für das Anlegen und Durchführen der Einsatzübungen bieten. So stehen mit den beiden Gefechtsausbildungszentren (GAZ) WEST und OST in Bure JU respektive Walenstadt SG hochmoderne Anlagen inklusive unterstützendes Personal zur Verfügung, um die infanteristischen Einsatzverfahren mittels modernster Technik zu trainieren. Gleichermassen bieten Schiessplätze, wie sie auf dem Waadtländer Hongrin existieren, ideale Bedingungen zur Durchführung der Ausbildungsinhalte im scharfen Schuss.

Bei der Analyse der Umweltfaktoren kann festgehalten werden, dass die Ausbildungsplätze der Schweizer Armee von sehr guter Qualität sind und ideale Voraussetzungen für das Anlegen und Durchführen der Einsatzübungen bieten.

«Bei der Analyse der Umweltfaktoren kann festgehalten werden, dass die Ausbildungsplätze der Schweizer Armee von sehr guter Qualität sind und ideale Voraussetzungen für das Anlegen und Durchführen der Einsatzübungen bieten.»

Da aber insbesondere die Zahl der Schiessplätze aus verschiedenen Gründen stetig abnimmt, führen die steigenden Belegungszahlen auf den verbleibenden Schiessplätzen dazu, dass dort Wiederholungskurse auch zu



Übungsbesprechung eines mit dem einzig verbliebenen Kampffzug der Kompanie durchgeführten Gefechtschiessens auf dem Schiessplatz Hongrin. Die hier abgebildeten AdA stellen den kompletten Zug dar und entsprechen hierbei etwa einem Viertel des Sollbestands eines Infanteriezug. (Bild: Lukas Strickler)

meteorologisch weniger vorteilhaften Zeiten durchgeführt werden müssen. Dies gilt auch für den im Zentrum unserer Ausführungen stehenden Wiederholungskurs vom vergangenen Februar auf knapp 1400 m ü. M. mit grossen Schneemengen.

(Mit-)bestimmender Faktor der Wiederholungskurse der Jahre 2021 und 2022 war jeweils die COVID-19-Pandemie, auf die in den vorstehenden Ausführungen bereits eingegangen wurde.

Auf Stufe einer Infanteriekompanie waren die Auswirkungen vor allem organisatorischer Natur und bedeuteten planerischen Mehraufwand. Die Vorgaben und Schutzkonzepte konnten in beiden Pandemie-WK umgesetzt werden und die Bereitschaft der AdA, die geltenden Schutzkonzepte einzuhalten, war insgesamt hoch. Beide Wiederholungskurse konnten deshalb ohne grössere Probleme stattfinden.

Analyse eigener Mittel – Bestandesproblematik und Zeitverhältnisse

Bezüglich der Alimentierung respektive der Unterbestände der WK-Verbände wurde bereits viel geschrieben. Es kann hierzu lediglich bestätigt werden, dass die Soll-Bestände für die Infanteriekompanie in den vergangenen Jahren nie erreicht wurden.¹² Im Gegenteil verstärkte sich die Problema-

tik von Jahr zu Jahr durch noch tiefere Einrückungsbestände. Dies wurde teilweise auch bedingt durch die strengen COVID-19-Vorschriften der Armee (insbesondere Urlaubssperre), welche zu noch höheren Dienstverschiebungsquoten als sonst führten. Für den Wiederholungskurs im Jahr 2022 hatte dies einen Einrückungsbestand von 106 Soldaten und einen Bestand zum Ende der Dienstleistung von 65 Soldaten (bei einem Sollbestand einer Infanteriekompanie von 168 Soldaten) zur Folge. Die Probleme, welche solche tiefen Bestandeszahlen für die Ausbildung mit sich bringen, sind hinlänglich ausgewiesen und bedürfen keiner weiteren Erwähnung.¹³

«Bezüglich der Alimentierung respektive der Unterbestände der WK-Verbände wurde bereits viel geschrieben. Es kann hierzu lediglich bestätigt werden, dass die Soll-Bestände für die Infanteriekompanie in den vergangenen Jahren nie erreicht wurden.»

Obwohl mitnichten ein neues Phänomen, so scheint uns ein Verweis auf den Aufwand für die vordienstliche Vorbereitung der alljährlichen Dienstleistung trotzdem angebracht. Der ausserdienstliche Aufwand als Kompaniekommandant betrug bis und mit den zwei für den URE aufgewendeten Tagen allein bis Ende No-

«Die Dienstleistung 2022 ist dabei keine Ausnahme und zeigt in verdichteter Form grundlegende Probleme auf, die in den letzten vier Jahren als Kompaniekommandant festgestellt werden konnten.»

vember fast 80 Arbeitsstunden. Erfahrungsgemäss verlangt die Funktion des Kompaniekommandanten in den letzten ein bis zwei Monaten vor dem Beginn des Wiederholungskurses dann noch einen kumulierten Zeitaufwand im Umfang von mindestens einem (Arbeits-)Tag pro Woche für die vordienstlichen Arbeiten. Bei einer 100 %-Arbeitstätigkeit bedeutet dies, dass die vordienstliche Arbeit vor allem am Wochenende oder in den Abendstunden anfällt. Diese Arbeitslast erfordert einerseits entsprechende Organisation der Kompaniekader, anderseits Verständnis seitens des Arbeitgebers und des sozialen Umfelds respektive der Familie. Die gesamten vordienstlichen Arbeiten für die Vorbereitung des Wiederholungskurses 2022 in der Funktion des Kompaniekommandanten betrugen schliesslich über 130 Arbeitsstunden, während beim Kompaniekommandanten-Stellvertreter und bei den zwei unterstützenden Offizieren ebenfalls noch einmal rund 100 sowie bei Feldweibel- und Fourierstellvertreter je etwa 40 Arbeitsstunden anfielen. Die geleisteten Stunden können aufgrund des Diensttagemanagements nur zu geringen Teilen mit Marschbefehlen abgegolten werden. Das bedeutet, dass ein Grossteil der geleisteten vordienstlichen Arbeiten ohne finanzielle Entschädigung und ohne anrechenbare Dienstage erfolgt. Unverändert bleibt festzuhalten: Die seriöse Vorbereitung eines Wiederholungskurses wäre ohne die vielen freiwillig geleisteten Stunden unmöglich zu bewältigen.

Gemäss dem Behelf «Führung der Einheit» müssen die verschiedenen vorgenannten Teilbereiche (Auftrag – Umwelt – gegnerische Mittel – eigene Mittel – Zeitverhältnisse) gedanklich miteinander verknüpft werden, um Erkenntnisse zu gewinnen.¹⁴ Die Dienstleistung 2022 ist dabei keine Ausnahme und zeigt in verdichteter Form grundlegende Probleme auf, die in den letzten vier Jahren als Kompaniekommandant festgestellt werden konnten.

Die im Rahmen des WK 2022 an die Kompanie gestellten Erwartungen – so etwa Verbandsausbildung, Waffenneueinführung und subsidiäre Einsätze – wären auch unter Normalbedingungen innerhalb von vier Wochen nur schwer zu erfüllen gewesen. Bereits

die Vorbereitung eines solchen Wiederholungskurses stellt eine grosse (nicht allein zeitliche) Herausforderung für die damit beauftragten Milizkader dar. Die mit der COVID-19-Pandemie in Verbindung stehenden aussergewöhnlichen Umstände und Unwägbarkeiten erschwerten die Vorbereitung und Durchführung jedoch zusätzlich und verringerten die Ausbildungszeit sowie die Anzahl an Ausbildungsteilnehmern merklich.

Ebenso führen die stetig wachsende Komplexität infanteristischer Einsatzverfahren sowie die Ausbildung an zunehmend verbundenen und somit ausbildungsinintensiveren Waffensystemen zu erhöhtem Ausbildungsaufwand. Eine konsequente Schwergewichtsbildung zugunsten einer Maximierung der unweigerlich knappen Ausbildungszeit brächte hier die nötige Entlastung. Somit würden auch mehr Zeitressourcen für die Planung von Übungen und Trainings verfügbar und eine Reduzierung der vordienstlichen Arbeiten insgesamt erreicht.

Schliesslich zeigen die Ereignisse in der Ukraine exemplarisch auf, was von einer Infanteriekompanie erwartet werden muss. Dieser Kontext lässt in unseren Augen der notwendigen Rückbesinnung auf die Ausbildung als Kernauftrag und den verfassungsmässigen Auftrag, die Fähigkeit zur Landesverteidigung glaubhaft aufrechtzuerhalten, eminente Dringlichkeit zukommen. Mag es einigen Mut erfordern, wieder wie einst das «Kriegsgenügen» als einzige Messlatte für den Erfolg solcher Truppendienste anzuerkennen, so würde dieses Bekenntnis zweifellos zumindest bei den Angehörigen unserer Kompanie dankbar aufgenommen.

«Schliesslich zeigen die Ereignisse in der Ukraine exemplarisch auf, was von einer Infanteriekompanie erwartet werden muss. Dieser Kontext lässt in unseren Augen der notwendigen Rückbesinnung auf die Ausbildung als Kernauftrag und den verfassungsmässigen Auftrag, die Fähigkeit zur Landesverteidigung glaubhaft aufrechtzuerhalten, eminente Dringlichkeit zukommen.»

Die Verwendung als Kompaniekommandant, so meinen wir, stellt die schönste Aufgabe in der Schweizer Armee dar, die wir uns vorstellen können. Ungeachtet der weiter oben ausgeführten Punkte ist die Tätigkeit trotz allem fraglos abwechslungsreich, spannend und befriedigend. Dass jedes Jahr aufs Neue die gestellten Anforderungen durch Fleiss und Einsatz erreicht werden konnten, ist nachhaltig beeindruckend. ♦

Endnoten

1 Die aktuelle Bezeichnung kennt den jährlich im Umfang von drei (Mannschaft) beziehungsweise vier (Kader) Wochen stattfindenden Truppendienst der Miliz seit 2003 als «Ausbildungsdienst der Formationen» (ADF), der organisatorisch Teil der «Fortbildungsdienste der Truppe» (FDT) ist. Dieser Beitrag verwendet der Einfachheit halber den reglementarisch nicht mehr aktuellen, jedoch weiterhin in der militärischen Alltagssprache gängigen Begriff «Wiederholungskurs» (WK).

2 Obwohl eine solche Bereitschaft durch die Miliz seit Jahren praktiziert wird, wurde diesem System in weiten Teilen erst durch den subsidiären Einsatz während der COVID-19-Pandemie breite öffentliche Aufmerksamkeit zuteil.

3 Behelf Führung Einheit 17 (BFE 17), Dokumentation 52.080.

4 Der Servizio-Zug ist kein Kampfelement, sondern besteht aus verschiedenen Fachspezialisten, welche für die Logistik der Kompanie zuständig sind, so etwa die Truppenköche, die Verantwortlichen für den Material- und Munitionsdienst sowie für Transportzelle und den Büroordnungen.

5 In Abgrenzung zu einer Dienstleistung, bei welcher auf der Infrastruktur einer Kaserne basiert werden kann.

6 Da die zum diesjährigen Wiederholungskurs aufgebotene Mannschaft durchwegs männlichen Geschlechts war, wird hier auf die überflüssige Unterscheidung in «Soldat» und «Soldatin» verzichtet.

7 «AdA» meint hier «Angehörige/r der Armee».

8 Es galt unter anderem abzuklären, wie viele Soldaten die Kompanie für die Unterstützung der armeeeigenen COVID-Isolationsstandorte zur Verfügung stellen konnte. Aufgrund der ohnehin tiefen Kompaniebestände und den personellen Minimalanforderungen an Wachtdienst und Dienstbetrieb betrug diese Zahl null.

9 Selbstverständlich galt es auch am Sonntag einen geordneten Dienstbetrieb sicherzustellen, was entsprechende Kontrolltätigkeiten der höheren Kader mit sich brachte. Die Erholungszeit wurde dadurch wiederum verkürzt.

10 Das Reglement 51.018 «Ausbildungsmethodik» stellt die Grundlage für die Ausbildung der Miliz in der Schweizer Armee dar.

11 Ebenso war die Einheit während des Grossteils dieser drei Wochen als nationales Bereitschaftselement vorgesehen.

12 Dieser Befund ist nicht auf die gesamte Armee übertragbar, vgl. jüngst den (vorläufig) positiven Bericht zum erreichten Sollbestand der Schweizer Armee: «Armeeauszählung 2022: Effektivbestand wird noch erreicht», <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-90666.html> (zuletzt eingesehen 20.10.2022).

13 Vgl. die Resultate der 2020 der von der Schweizerischen Militärakademie durchgeführten Studie «Das WK-System der Milizarmee – Eine Einschätzung aus Sicht von Einheitskommandanten», besprochen in: Alessia Corso, Tibor Szvircsev Tresch: Das WK-System der Milizarmee, in: ASMZ 12/2021, S. 36–37.

14 Dokumentation 52.080 «Behelf Führung Einheit 17» (BFE 17).

Forum

Verteidigung der Annahmen vor Verteidigung auf Annahmen

Gedanken zu den Berichten über die Zukunft der Armee



JAMES W. DAVIS,
Universität St. Gallen

Abstract

In a period of rapid political and technological change, and in light of the Russian invasion of Ukraine, the debate over the future composition and strategy of Switzerland's Armed Forces has gained added importance. Because strategies and their underlying analyses are based on assumptions about future threats and the best ways to address them, citizens and their representatives in govern-

ment should subject these assumptions to critical review prior to making costly long-term investments. A review of four reports published by the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport (VBS) on the future of the Swiss Armed Forces finds the underlying assumptions vague and the subsequent analyses therefore open to challenge

Schlüsselbegriffe Zukunft der Armee; Bodentruppe; Luftverteidigung; neue Kampfflugzeuge; Ukraine-Krieg

Keywords future of the armed forces; land forces; air defense; new jetfighters; Ukraine War



JAMES W. DAVIS, PhD, ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität St. Gallen. Sein Forschungsgebiet umfasst internationale Sicherheit, Methoden der Politikwissenschaft, politische Psychologie sowie die transatlantischen Beziehungen. James W. Davis war ausserdem Dekan der School of Economics and Political Science von 2015–2019 und leitet das Kompetenzzentrum für Sicherheitswirtschaft und Technologie (Centre for Security Economics and Technology, CSET-IPW-HSG), welches in Kooperation mit dem VBS gegründet wurde. Zu seinen Publikationen gehören u. a. «Clausewitz on Small War» (Oxford University Press) sowie «Threats and Promises: The Pursuit of International Influence» (Johns Hopkins University Press).

E-Mail: james.davis@unisg.ch

Einleitung

Strategien sind kaum mehr als Theorien. Sie sind Abstraktionen, die auf Annahmen darüber basieren, was in der endlosen Komplexität unserer physischen und sozialen Umgebung wichtig ist. Gemäss einem Zitat, das verschiedentlich entweder von Moltke dem Älteren oder Carl von Clausewitz zugeschrieben wird, überleben die Annahmen und die aus ihnen resultierenden Ableitungen kaum den ersten Kontakt mit dem Feind. Da es sich jedoch um Abstraktionen handelt, ist der relevante Massstab für die Beurteilung von Theorien nicht, ob sie wahr sind oder nicht. Denn inwiefern ist ein Gemälde oder gar eine Karikatur «wahr»? Vielmehr sollten wir Theorien nach ihrem Nutzen beurteilen. Inwieweit lenken sie unsere Aufmerksamkeit und helfen uns dabei, die Welt um uns herum besser zu verstehen? Inwiefern liefern sie Anleitungen für erfolgreiches Handeln?

«Doch bin ich als Wissenschaftler davon überzeugt, dass unsere Theorien besser werden, sofern die ihnen zugrundeliegenden Annahmen einer kritischen Analyse unterzogen werden. Ich behaupte, dasselbe gilt für die Militärstrategie.»

Als Theoretiker der internationalen Beziehungen verstehe ich die Herausforderungen von Militärstrategen, denn unsere Aufgaben sind ziemlich ähnlich: Wir versuchen beide, komplexe Zusammenhänge zu verstehen, um unsere Ziele erfolgreicher erreichen zu können, wobei Frieden und Sicherheit zu den wichtigsten Zielen zählen. Die Aufgabe ist jedoch nicht einfach. Wie können wir wissen, ob die Annahmen, auf denen wir unsere Modelle aufbauen, die richtigen sind? Für manche Zwecke mag es sinnvoll sein, einfach auf das Vorliegen der relevanten Daten zu warten. Aber wenn die Sicherheit des Staates – oder im Extremfall das nationale Überleben – zu gewährleisten sind, bringt ein «abwarten und sehen»-Ansatz wenig Trost. Doch bin ich als Wissenschaftler davon überzeugt, dass unsere Theorien besser werden, sofern die ihnen zugrundeliegenden Annahmen einer kritischen Analyse unterzogen werden. Ich behaupte, dasselbe gilt für die Militärstrategie.

Vom Kriegsausbruch und vom Kriegsverlauf der letzten Monate in der Ukraine motiviert, las ich vor Kurzem die Berichte über die *Zukunft der Bodentruppen* über die *Luftverteidigung der Zukunft*, die *Gesamtkonzeption Cyber* sowie die Zusammenfassung mit dem Titel *Konzeption Zukunft der Armee* (VBS, 2019; VBS, 2017; Bundesrat, 2021; VBS, 2022). Bei der Lektüre lag mein Fokus auf den dahinterstehenden Grundannahmen.¹ Wie andere Wissenschaftler (Hug, 2021) fand ich viele der Annahmen fragwürdig. Aber noch mehr fiel mir auf, dass es oft an kohärenten Argumenten fehlt, welche auf grundlegenden Annahmen über das, was in zukünftigen Kriegen am Wichtigsten sein wird, zurückzuführen wären. Immer wieder vermeiden die Autoren der verschiedenen Berichte zur Zukunft des Luft- und Bodenkampfes die schwierige Aufgabe, die voraussichtlichen Grundzüge bewaffneter Konflikte in für die Schweiz relevanten Zukunftsszenarien zu identifizieren. Zwar wird von Szenarien gesprochen. Doch anstatt die wahrscheinlichsten Bedrohungen für eine kleine neutrale Alpenrepublik zu identifizieren, konzentrieren sich die Berichte auf die Fähigkeiten, die sich aus der Beschaffung verschiedener Waffensysteme ergeben würden. Diese werden dann in Verbindung mit sehr allgemeinen «Szenarien» – in etwa «erhöhte Spannungen» – gebracht. Dabei vermeiden die Autoren weitgehend realistische bedrohungsbasierte Szenarien zugunsten fähigkeitsbasierter Optionen. Dass die Autoren überzeugend aufzeigen, dass sich die Zahl der strategischen Optionen mit einem Zuwachs an Fähigkeiten erweitern würde, dürfte niemand überraschen. Mit mehr kann man halt mehr.

«Zwar wird von Szenarien gesprochen. Doch anstatt die wahrscheinlichsten Bedrohungen für eine kleine neutrale Alpenrepublik zu identifizieren, konzentrieren sich die Berichte auf die Fähigkeiten, die sich aus der Beschaffung verschiedener Waffensysteme ergeben würden.»

Trotz der Herausforderungen der Erstellung solcher Grundlagenberichte gehört die wichtige Aufgabe zu den einfacheren Analysen zur Planung einer Streitkraft. Die Grundlagenberichte sind für die Armeepaltung zwar richtungsweisend, aber nicht allein massgebend. Übergeordnet und politisch schwieriger sind die

sicherheitspolitischen Berichte des Bundesrates. Miteinbezogen werden müssen aber auch die Analysen des Militärischen Nachrichtendienstes (MND) sowie die Lageberichte des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB). Nicht zu vergessen sind Analysen weiterer Bundesstellen und der Kantone. Sie alle bilden ein Konglomerat von Berichten mit unterschiedlichen Hierarchien. Dennoch sind die Grundlagenberichte eine der tragenden Säulen für die langfristige Entwicklung der Schweizer Armee und Orientierungstexte für die Politik. Dies allein legitimiert bereits eine kritische Auseinandersetzung mit deren Inhalt. Politische Entscheidungsträger werden die in ihnen besprochenen Analysen als Leitfaden für die Priorisierung des Einsatzes knapper Ressourcen für militärische Zwecke jedoch wahrscheinlich als nicht besonders nützlich erachten. Ohne explizite Annahmen über die wahrscheinlichsten Bedrohungen der Sicherheit der Schweiz ist es schwierig abzuschätzen, ob z.B. die Eidgenossenschaft mehr in bemannte Kampfflugzeuge oder in unbemannte Drohnen investieren sollte. Wären begrenzte Ressourcen besser für eine neue Generation von leichten Kampfpanzern oder für tragbare Panzerabwehrsysteme ausgegeben? Der Leser bzw. die Leserin der verschiedenen Berichte wird zu solchen Fragen nur wenige Hinweise finden. Das Ergebnis ist daher vorhersehbar: Politiker und Politikerinnen können dieselben Berichte verwenden, um gegensätzliche, sogar widersprüchliche Politiken zu unterstützen (Ständerat, 2022). Es bleibt also Aufgabe der Politik, die diversen Schlussfolgerungen, zu denen die Grundlagenberichte führen werden, in Einklang zu bringen, um den für die Schweiz üblichen und für einen sicherheitspolitischen Bericht notwendigen Konsens in der Darstellung der Bedrohungs-, Gefahren- und Risikobilder herzustellen (Ebnöther, 2021, 94).

Im Folgenden werde ich einige Beispiele anführen, um meine Behauptung zu untermauern, dass die vorliegenden Berichte die schwierige Aufgabe weitgehend vermeiden, strenge Analysen auf der Grundlage expliziter – wenn auch anfechtbarer – Annahmen darüber aufzustellen, welches die wahrscheinlichsten Bedrohungen für die Sicherheit der Schweiz und die dafür effektivsten (geschweige die effizientesten) militärischen Fähigkeiten sind. Obwohl meine Anmerkungen eher kritisch sind, zielen sie auf einen verbesserten Bericht «Luft» ab. Denn wenn Annahmen explizit sind, ermöglichen sie eine gezielte Debatte, die zu einer ro-

busteren Strategie führen kann, welche sowohl Politikern als auch Militärplanern als Leitfaden dienen kann

Implizite militärische Anforderungen folgen nicht dem *Net Assessment*

Obwohl die hier diskutierten Berichte zuweilen eine Art *Net Assessment* beinhalten – eine einfache Definition davon ist die Kunst (nicht die Wissenschaft!) der Analyse militärischer Gleichgewichte und der Identifizierung von Bedrohungen für die nationale Sicherheit (Mahnken, 2020) –, stellen sich die Autoren meistens mit Katalogen von theoretischen Bedrohungen zufrieden und vermeiden dadurch eine seriöse Einschätzung ihrer jeweiligen Bedeutung für die Schweiz.

So stellt beispielsweise der Bericht der Expertengruppe *Luftverteidigung der Zukunft* fest, dass die Schweiz derzeit über ein günstiges Sicherheitsumfeld verfügt: «Derzeit sind keine Länder oder Gruppierungen erkennbar, die über das nötige benötigte Potential verfügen und entsprechende Absichten hegen würden, die Schweiz militärisch anzugreifen (VBS, 2017, 65).» Mit Bezug auf die Fähigkeiten der Nato-Mitgliedsstaaten kommt sie zu dem Schluss: «Auch mittelfristig dürften die russischen Streitkräfte kaum in der Lage sein, raumgreifende Operationen grossen Ausmasses gegen die Nato zu führen. Dazu fehlen ihnen insbesondere die Fähigkeiten zur Erringung einer ausreichenden Luftüberlegenheit» (VBS, 2017, 66).

Obwohl vor dem Ausbruch des russischen Angriffes auf die Ukraine geschrieben, ist es nicht offensichtlich, dass dieser Konflikt die Autoren zu einer wesentlich anderen Einschätzung führen würde. Ganz im Gegenteil, in der Zusammenfassung der Grundlagenberichte, welche nach Kriegsbeginn erschien, wird behauptet, dass der Kriegsverlauf bisherige Analysen bestätigt (VBS, 2022, 35–39).

Trotz dieser eher optimistischen mittelfristigen Bedrohungsanalyse wendet sich die Studie einem Katalog theoretischer Bedrohungen der schweizerischen Luftüberlegenheit zu. Man liest von der Bedrohung durch Terroranschläge aus der Luft, von Feinden, die den schweizerischen Luftraum sondieren und sogar von vollumfänglichen Luft-Land-Angriffen (VBS, 2017, 67–68). Neben dem Luftpolizeidienst und der Durchsetzung der Schweizer Neutralität durch die Verwei-

gerung der Benutzung des schweizerischen Luftraums für an Konflikten beteiligte Staaten befasst sich der Bericht ausführlich mit den Anforderungen einer effektiven integrierten Luftverteidigung gegen einen engagierten Feind mit erheblichen Offensivfähigkeiten (VBS, 2017, 89–94).

Die Beschreibung eines integrierten Luftverteidigungssystems erscheint vernünftig genug. Man könnte die Liste der theoretischen luftgestützten Bedrohungen für das Territorium der Schweiz sogar noch erweitern. Aber eine Strategie erfordert mehr als einen blossen Katalog aller denkbaren Bedrohungen. Sie folgt einer Rangfolge der Bedrohungen auf der Basis einer Einschätzung ihrer Wahrscheinlichkeit und des Zerstörungspotenzials. Daraus folgt eine Priorisierung begrenzter Ressourcen. Die entscheidende Frage muss lauten: Welche Fähigkeiten sind erforderlich, um die wahrscheinlichsten Bedrohungen abzuschrecken und gegebenenfalls abzuwehren? Ich stelle die Frage, weil der Bericht über die Zukunft der Luftverteidigung keine überzeugende Antwort liefert.

Hingegen ist es den Autoren des Berichtes zur *Zukunft der Bodentruppen* besser gelungen, wünschbare Fähigkeiten anhand einer Bedrohungsanalyse zu priorisieren. Doch abgesehen von der Behauptung, dass Verbesserungen der Cyber- und Luftverteidigung Vorrang vor zusätzlichen Fähigkeiten der Landstreitkräfte haben sollten, sind die zentralen Annahmen, welche den Erkenntnissen zu Grunde liegen, meistens mehr implizit als explizit erwähnt.

Zum Beispiel heben die Autoren bei der Erörterung der Vor- und Nachteile einer Strategie zur Verteidigung gegen einen traditionellen konventionellen Angriff (Option 1) den begrenzten Nutzen einer mit schweren Mitteln ausgerüsteten Streitkraft gegen bewaffnete nichtstaatliche Akteure, die in bebautem Gelände operieren, hervor (VBS, 2019, 112). Impliziert wird dabei die Annahme, dass ein nichtkonventioneller Angriff durch nichtstaatliche Akteure ein realistischeres Szenario für die Schweiz darstellt als ein traditioneller Angriff durch reguläre Kräfte eines feindlichen Staates.

Die Optionen 2 und 3 priorisieren die Fähigkeit, nachhaltig flexibel und modular auf hybride Angriffe zu

«Aber eine Strategie erfordert mehr als ein blosser Katalog aller denkbaren Bedrohungen.»

reagieren, oft in Zusammenarbeit mit zivilen und polizeilichen Behörden (VBS, 2017, 113–118). Offensichtlich gehen die Autoren eher von

einem hybriden Konflikt als von einem traditionellen bewaffneten Angriff eines staatlichen Akteurs aus. Unklar bleibt, welche Formen hybrider Konflikte sie für wahrscheinlich erachten und woher diese am ehesten stammen könnten. Aber ein effektives *Net Assessment* erfordert die Identifizierung von relevanten Akteuren sowie ihren Fähigkeiten und Absichten, auch wenn diese einem schnellen Wandel unterliegen können. Noch wichtiger: Wie sollen wir die impliziten Annahmen, welche die Diskussion über die Zukunft der Bodentruppen leiten, mit der Analyse der Zukunft der Luftwaffe in Einklang bringen, sofern deren Fokus auf den Anforderungen der Verteidigung gegen einen umfassenden Luft-Land-Angriff liegt?

Die Auswirkungen der Verteidigungsdominanz

Zu den Schwierigkeiten, mit denen Armeeplaner konfrontiert sind, gehören zum einen die begrenzten Lebenszyklen bestehender als auch die langen Vorlaufzeiten für die Beschaffung neuer Waffensysteme. Die vorliegenden Berichte weisen auf die bevorstehende Ausserdienststellung der Kampfflugzeuge F-5 Tiger und F/A 18 Hornet, wichtiger bodengestützter Luftverteidigungssysteme (VBS, 2017, 103) sowie wirksamer Landplattformen einschliesslich des Schützenpanzer 2000, des Radschützenpanzers 93 und der Panzerhaubitze 74–88/95 hin (VBS, 2019, 21). Hohe Preise in Kombination mit langen Lebenszyklen zwingen Entscheidungsträger, kostspielige Wetten auf die Zukunft abzuschliessen. Bringen die Milliardeninvestitionen von heute die angestrebte Sicherheit von morgen und sogar von übermorgen? Das Beispiel der Beschaffung neuer Kampfflugzeuge (F-35A) ist hierfür illustrativ.

Die Antwort auf solche Fragen hängt teilweise von der Geschwindigkeit der technologischen Entwicklung und der Offensiv-/Defensiv-Balance ab, womit das Kostenverhältnis zwischen offensiven und defensiven Fähigkeiten gemeint ist. Bringt die Investition eines zusätzlichen Schweizerfrankens in militärische Fähigkeiten angesichts der vorherrschenden Technologien und Militärdoktrinen mehr Sicherheit als die Offensiv-

fähigkeiten, die einem Gegner mit einer entsprechenden Investition zustehen würden?

Obwohl es Jahre dauern wird, bis die gesamte Bandbreite der Lehren aus dem Krieg in der Ukraine herausgearbeitet ist, scheint es klar, dass wir zumindest in Bezug auf die konventionelle Kriegsführung in eine Periode der Verteidigungsdominanz eingetreten sind. Mit verhältnismässig wenig schwerer Artillerie und trotz einer in ihren Operationen teilweise eingeschränkten Flugwaffe haben die ukrainischen Streitkräfte alle Erwartungen übertroffen und den Verlust von Territorium an den Aggressor weitgehend auf Gebiete beschränkt, in denen die Russen weitreichende Artillerie konzentrieren und somit die ukrainische Verteidigung überwältigen konnten. Aber selbst dann waren die russischen Fortschritte bisher begrenzt, langsam und äusserst mühsam erkämpft. Mit vergleichsweise billigen Drohnen, tragbaren Flugabwehr- und Panzerabwehrsystemen haben die Ukrainer die russische Dominanz in der Luft und auf dem Boden verhindert (VBS, 2022, 37–38). Und am 14. April 2022 versenkten die Ukrainer den russischen Lenkwaffenkreuzer Moskwa – ein Flaggschiff der Marine im Wert von 750 Millionen Dollar (Lander, 2022) – mit zwei R-360-Neptun-Raketen und einer Aufklärungsdrohne. Laut Presseberichten bezahlte Kiew nur 26 Millionen Dollar für die erste Batterie von 6 Neptun-Werfern mit 72 Raketen (Axe, 2022). Solche Beispiele erinnern uns an ähnliche Dynamiken, die 2020 während des Krieges zwischen Armenien und Aserbaidschan zu beobachten waren (Hug, 2021, 68–70). Nach der Lieferung von stärkerer US-Artillerie, darunter auch M142 HIMARS-Systeme (High Mobility Artillery Rocket System), ist es den ukrainischen Streitkräften gelungen, im Spätsommer in die taktische Offensive zu gehen und die russischen Truppen aus einigen bereits eroberten Gebieten zu vertreiben.²

Mit ihrer Betonung der Notwendigkeit leichter und mobiler Bodentruppen, welche in der Lage wären, eine Vielzahl von Formationen anzunehmen, erkennen die Autoren des Bodentruppen-Berichts die Implikationen der Verteidigungsdominanz für zukünftige Truppenstellungen an. Selbst wenn sie mit moderner reaktiver Panzerung ausgestattet sind, die ihre Mobilität weiter einschränkt, bleiben herkömmliche schwere Kampfpanzer anfällig für Angriffe von reichlich vorhandenen und deutlich kostengünstigeren Systemen (VBS, 2019, 20 & 41).

Leider kann man dasselbe nicht vom Bericht über die Luftstreitkräfte behaupten. Um fair zu sein, der Bericht ist bereits 2017 geschrieben worden und somit bereits etwas älter. Jedoch sollte der Bericht angesichts der Erfahrungen in der Ukraine – es ist an dieser Stelle insbesondere sowohl auf die Fähigkeit der Ukrainer, mit mobilen bodengestützten Systemen Russland die Luftüberlegenheit zu verweigern, als auch auf den vorhersehbaren russischen Rückgriff auf ballistische Raketen und sogar Hyperschallsysteme als Antwort darauf zu verweisen – mit einer Analyse der Vor- und Nachteile verschiedener Kombinationen von bemannten und unbemannten Luftplattformen zusammen mit moderner bodengestützter Luftverteidigung für die Zukunft der Luftverteidigung aktualisiert werden. Die Diskussionen über die Erfordernisse der Luftpolizei und der Abwehr konventioneller Luft-Land-Angriffe sind angesichts der aktuellen Entwicklung weniger falsch als einfalllos, obwohl sie angeblich die Lehren aus dem Krieg in der Ukraine bereits antizipierten (VBS, 2022, 38).

Eine Überarbeitung des Berichts scheint angesichts der Betonung der Abschreckung durch Vereitelung umso wichtiger (Wilner & Wenger 2021). Die Autoren schreiben: «Einem potenziellen Gegner soll bereits vor Ausbruch von Kampfhandlungen der Wille zur Selbstbehauptung glaubhaft kundgetan werden. Die Demonstration der eigenen Verteidigungsfähigkeit und Kampfbereitschaft soll ihm vor Augen führen, dass der Eintrittspreis hoch ist. Fähigkeiten in der Luft sollen dazu beitragen, einen potenziellen Gegner von einem Angriff abzuhalten» (VBS, 2017, 87). Ich stimme dem zu. Die Frage, die zu beantworten wäre, ist je-

«Lange Listen möglicher Waffenbeschaffungen und der daraus abzuleitenden Fähigkeiten ersetzen nicht eine strategische Analyse. Letztere, so argumentierte ich, verlangt von uns Annahmen darüber, was für die Verteidigung und die Sicherheit der Schweiz wichtig ist.»

doch, mit welchen Fähigkeiten? Dafür muss man zunächst Annahmen über die Fähigkeiten potenzieller Feinde und die effektivsten Mittel zu deren Bekämpfung treffen.

Annahmen hinterfragen

Lange Listen möglicher Waffenbeschaffungen und der daraus abzuleitenden Fähigkeiten ersetzen nicht eine strategische Analyse. Letztere, so argumentierte ich, verlangt von uns Annahmen darüber, was für die Verteidigung und die Sicherheit der Schweiz wichtig ist. Idealerweise würden solche Annahmen aus ernsthaften Bemühungen um eine tragfähige Bedrohungsanalyse – ein *Net Assessment* – resultieren. Welche Akteure bedrohen die Schweiz mit welchen Fähigkeiten? Wie kann die Schweizer Armee

«Wie kann die Schweizer Armee angesichts des vorherrschenden Gleichgewichtes zwischen offensiven und defensiven Technologien und Doktrinen solche Bedrohungen am besten abschrecken und gegebenenfalls abwehren?»

angesichts des vorherrschenden Gleichgewichtes zwischen offensiven und defensiven Technologien und Doktrinen solche Bedrohungen am besten abschrecken und gegebenenfalls abwehren?

Ich habe von den hier besprochenen Berichten viel gelernt. Aber soweit sie explizite Annahmen enthalten – zum Beispiel, dass die Schweiz auf absehbare Zeit wahrscheinlich über ein relativ günstiges Sicherheitsumfeld verfügen wird –, scheinen diese seltsamerweise losgelöst von späteren Diskussionen über geforderte Fähigkeiten zu sein. Ich vermute, die Erklärung dafür liegt in der Tatsache, dass Bürokratien selten die Art von streng argumentierten Analysen produzieren, die von kühnen Annahmen ausgehen. Warum denn nicht? Wie oben erwähnt, müssen wir bei vereinfachenden Annahmen einiges weglassen und liegen deswegen im Nachhinein oft falsch. Doch der Schlüssel zum Überleben in jeder bürokratischen Organisation liegt darin, die Verantwortung für solche Fehler zu vermeiden. Am besten verzichtet man auf klare, jedoch angreifbare Aussagen, so die Grundhaltung. Darüber hinaus spiegeln Berichte dieser Art angesichts der konkurrierenden Interessen und Perspektiven der verschiedenen Abteilungen einer komplexen Bürokratie wie der Schweizer Armee eher Kompromisse wider, durch die jeder etwas von dem bekommt, was er will. Alleine der Harmonie wegen darf niemand leer ausgehen (Halperin, 1972).

Bis die Annahmen, welche die Analysen über die Zukunft der Luft- und Bodentruppen antreiben, explizit gemacht werden, ist eine rationale Überlegung über den Einsatz begrenzter Mittel unmöglich. Da die Debatte über Verteidigungsinvestitionen in eine neue Phase eintritt, wären politische Entscheidungsträger gut beraten, Militärplaner und Befürworter bestimmter Investitionen zu zwingen, die Annahmen hinter ihren Empfehlungen explizit zu spezifizieren. Das Hinterfragen dieser Annahmen durch die Befragung ihrer Vertreter wird zu besseren Analysen und möglicherweise robusteren Strategien führen. Da die Autoren solcher Berichten meist schnell mit scheinbar verifizierenden Daten antworten können, ist es manchmal hilfreicher zu fragen, welche Evidenz die Autoren dazu veranlassen würde, ihre eigenen Annahmen zu hinterfragen. Die Frage «Wie könnten wir feststellen, ob die von Ihnen getroffenen Annahmen falsch sind?» ist meist besser als Grundlage einer kritischen Diskussion als die Frage «Welche Beweise haben Sie für Ihre Annahmen?». Es gibt keine Garantie, dass die getroffenen Annahmen sich am Ende als die richtigen erweisen werden. Aber Annahmen, welche eine kritische Hinterfragung überstehen, werden wahrscheinlich nicht zu Katastrophen führen, wenn sie sich als falsch herausstellen.

Diese Art von kritischem Engagement sollte nicht als Feindseligkeit gegenüber der Armee abgetan werden. Ganz im Gegenteil. Denn wenn Militärstrategen nicht in der Lage sind, die Untersuchungen ihrer Eidgenossen auszuhalten, wie sollten sie den Kontakt mit dem Feind überleben? ♦

Endnoten

1 Ich beschränke mich im vorliegenden Artikel auf den Bericht Zukunft der Bodentruppen und den Bericht zur Luftverteidigung der Zukunft und mache keine inhaltlichen Aussagen zur Gesamtkonzeption Cyber.

2 Beim Redaktionsschluss Anfang Oktober 2022 hatten die ukrainischen Streitkräfte die Stadt Lyman in der Donetsk gerade befreit und näherten sich der Stadt Cherson, die Hauptstadt der gleichnamigen Provinz. Die nachfolgenden Kriegsentwicklungen konnten für diesen Artikel nicht mehr berücksichtigt werden. Sie sind aber für die Kernaussagen des Textes auch nicht relevant.

Literaturverzeichnis

- Axe, David. 2022. Ukraine's Anti-Ship Missiles Might Arrive Too Late For A War With Russia. www.forbes.com. 27. Januar. (Download)
- Bundesrat. 2021. Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates. Entwurf, Stand 14. April 2021.
- Ebnöther, Christoph. 2021. Compliatio. *Stratos* 1/21, S. 90–96.
- Halperin, Morton H. 1972. The Decision to Deploy AMB: Bureaucratic and Domestic Politics in the Johnson Administration. *World Politics*. 25/1, S. 62–95.
- Hug, Peter. 2021. Spitzentechnologie zu niedrigen Kosten im hybriden Krieg. Tiefgreifende Veränderung in der Art, wie Konflikte ausgetragen werden. *Stratos* 1/21, S. 62–73.
- Lander, Xander. 2022. Moskva Warship's Sinking a \$750 Million Loss for Russian Military. www.newsweek.com, 14. April. (Download)
- Mahnken, Thomas G. (Hrsg.) 2020. Net Assessment and Military Strategy: Retrospective and Prospective Essays. Amherst, NY: Cambria Press.
- Ständerat. 2022. Motion SiK-S. Schrittweise Erhöhung der Armeeausgaben. Bern, Bundesversammlung. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=5706>. (Download)
- Wilner, Alex S. & Andreas Wenger (Hrsg.) 2021. Deterrence by Denial. Theory and Practice. Amherst, NY: Cambria Press.
- VBS 2017. Luftverteidigung der Zukunft. Sicherheit im Luftraum zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung. Bern, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), 2. Auflage.
- VBS. 2019. Zukunft der Bodentruppen. Grundlagenbericht über die Weiterentwicklung der Fähigkeiten der Bodentruppen. Bern, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS).
- VBS. 2022. Konzeption Zukunft der Armee – Zusammenfassung der drei Grundlagenberichte. Bern, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS).

Forum

Guillaume Henri Dufour als General, Ingenieur, Kartograf und Politiker

Einigkeit, Freiheit, Menschlichkeit



JOSEPH JUNG

Am 18. Oktober 2022 fand im Landesmuseum in Zürich die Vernissage des neusten Buches über Guillaume Henri Dufour statt. Der Herausgeber des Werks, Joseph Jung, hielt an diesem Anlass eine einführende Rede. Er ging dabei auf verschiedene Aspekte dieser überragenden Persönlichkeit aus der Schweizer Geschichte ein. *stratos* dokumentiert das Referat in Auszügen.¹

Schlüsselbegriffe General Dufour; Sonderbundkrieg; Schweiz; Bundesstaat; IKRK

Keywords General Dufour; Sonderbund war; Switzerland; Federal state; ICRC



PROF. DR. JOSEPH JUNG ist Historiker und Publizist, Titularprofessor an der Universität Freiburg, liest heute als Gastprofessor an verschiedenen Universitäten und Hochschulen. Von ihm stammen grundlegende Publikationen zur Wirtschafts- und Kulturgeschichte der Schweiz. Mit den Biografien von Alfred Escher und Lydia Welti-Escher erzielte er Bestseller. Mit seinem «Laboratorium des Fortschritts. Die Schweiz im 19. Jahrhundert» (NZZ Libro) realisierte er ein weiteres Standardwerk (auch auf Englisch: Routledge).

E-Mail: info@jungatelier.ch

«Soldaten! Ihr müsst aus diesem Kampf nicht nur siegreich, sondern auch vorwurfsfrei hervorgehen. Ich stelle also unter Euren Schutz die Kinder, die Frauen, die Greise und die Diener der Religion. Die Gefangenen und besonders die Verwundeten verdienen umso mehr Eure Berücksichtigung und Euer Mitleid, als ihr Euch oft mit ihnen in demselben Lager zusammengefunden habt.»



Abbildung 1: General G. H. Dufour. (Bild: VBS/DDPS)

Was will man nach solchen Worten noch sagen. (...) Es mag durchaus richtig sein, jeweils sorgfältig zu bedenken, wie man jemanden lobt oder wie man eine Leistung qualifiziert. In Lehrbüchern wird empfohlen, mit Superlativen behutsam umzugehen. Doch dieser Befehl – «Soldaten! Ihr müsst aus dem Kampf nicht nur siegreich, sondern auch vorwurfsfrei hervorgehen» – dieser Tagesbefehl ist schlicht grossartig, in seiner humanitären Bedeutung grandios. (...) Erlassen hat ihn General Dufour vor 175 Jahren, am 5. November 1847, zu Beginn des Sonderbundskriegs.

Erlauben Sie mir dazu einige Bemerkungen.

Ich kenne kein anderes Dokument der Schweizer Geschichte, das die geforderte Menschlichkeit im Krieg so prägnant und umfassend formuliert. Dufours Befehl fokussiert auf ein einziges Wort: *vorwurfsfrei*. Damit ist alles gesagt. Dass ein General von seinen Soldaten verlangt, siegreich aus dem Kampf hervorzugehen, wen mag das überraschen? Ich kenne keinen General, der in den Kampf zieht und seinen Truppen die Niederlage befiehlt! Doch Dufour verlangt viel mehr als das blanke Resultat des Sieges. Er befiehlt, dass seine Soldaten vorwurfsfrei aus dem Kampf hervorgehen müssen. Es geht um diese *eine* Qualität. (...)

«Dufours Befehl fokussiert auf ein einziges Wort: vorwurfsfrei. Damit ist alles gesagt.»

Guillaume Henri Dufour hatte 1847 den schwierigsten Krieg zu führen, den ein General führen muss: einen Bürgerkrieg. Die Art und Weise, wie er seine Truppen befehligte, war nichts anderes als eine Glanztat. Er lenkte den Bürgerkrieg in eine Richtung, die ein Jahr später den Bundesstaat von 1848 erst möglich machte. Dufours Geheimnis bestand darin, dass er das Kampfgeschehen nicht auf Zerstörung und Vernichtung aus-

richtete. Er wollte physische und emotionale Verletzungen möglichst gering halten. Der Krieg musste so schnell wie möglich beendet werden, mit so wenigen Opfern wie möglich. Erst diese Strategie der Humanität machte den Bundesstaat auch für die Verlierer des Bürgerkriegs zugänglich.

Von Dufour kommen keine schmetternden Trompetentösse, keine militärischen Fanfarenklänge, es kommt kein Hurragebrüll. Es ist dieser grossartige Tagesbefehl vom 5. November 1847. Dieser Befehl enttäuschte all jene, die den General bereits zuvor als zu schwach, zu nachsichtig empfunden hatten. Doch exakt diese Strategie der Humanität – das war Dufours Glanztat.

Dufour war überzeugt davon, dass sich Kriege und bewaffnete Konflikte nicht in jedem Fall verhindern lassen. Sie gehörten, ob man will oder nicht, zur menschlichen Natur, zum Mitteleinsatz von Herrschern, zur Politik von Staaten. Im Wissen um diese Unabänderlichkeit und Zwangsläufigkeit engagierte sich Dufour nicht in der Friedensbewegung, sondern er machte sich für eine Institution stark, die dafür da ist, Leid zu lindern: das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, das IKRK. Guillaume Henri Dufour war dessen erster Präsident. Dufour wurde vorgeworfen, dass er mit dem IKRK den Krieg humanisiere und dass er Kriege billige. Doch diese Kritik ist viel zu kurz gedacht.

Zwar liegt der Gründungsursprung des IKRK in den fürchterlich-schrecklichen Erlebnissen, die Henry Dunant 1859 in Solferino gemacht hatte und die er 1862 als «Souvenir de Solferino» publizierte. Trotz der Strahlkraft von Dunants Vision: Auf Dufour war bei der Gründung nicht zu verzichten. Doch Dufours Geist der Humanität beseelte nicht nur die Gründungsgeschichte des IKRK, sondern legte für die Rotkreuz-Bewegung bis heute die ethisch-moralische Richtschnur. Ich möchte Ihnen aufzeigen, was ich meine:

Ob bei Überschwemmungen im Wallis 1860 oder nach der verheerenden Brandkatastrophe in Glarus 1861 oder im Deutsch-Französischen Krieg 1870/71: In allen Fällen organisierte Dufour Hilfspakete. Sein Engagement steht für die Solidarität mit den Opfern, ganz unabhängig von deren Konfession und Nationalität. Fragt man Verwundete, die man auf dem Schlachtfeld antrifft, ob sie katholisch, reformiert oder jüdisch seien, ob Walliser, Glarner, Schweizer, Deutsche oder

«Wenn wir uns mit Guillaume Henri Dufour beschäftigten, dann stellt sich tatsächlich die Frage, wie wir heute mit historischer Grösse umgehen, wie mit den Figuren aus vergangener Zeit.»

Franzosen – um erst dann zu entscheiden, ob man helfen will oder nicht?

Dufours humanitäres Verständnis ist unmissverständlich. Und so führt die humanitäre Vision des IKRK zurück zum Bürgerkrieg von 1847. Und dort stossen wir auf verschiedene Proklamationen von General Dufour, die bis heute von brennender Aktualität sind. Darunter der bereits zitierte Tagesbefehl vom 5. November 1847 (...).

Wenn wir uns mit Guillaume Henri Dufour beschäftigten, dann stellt sich tatsächlich die Frage, wie wir heute mit historischer Grösse umgehen, wie mit den Figuren aus vergangener Zeit. Die einen werden vom Sockel heruntergeholt und in der Mottenkammer der Geschichte versorgt. Doch Dufour reitet weiterhin hoch zu Ross auf einem kolossalen Fundament auf der Place Neuve in Genf.

Er hat es verdient. Er hat die Schweiz gerettet. Dufour gibt die überzeugende Antwort auf die ewige Streitfrage in der Geschichte: Wer bestimmt den Lauf der Dinge? Sind es Strukturen, Prozesse und Systeme? Diese mögen im einzelnen Fall wichtig sein. Doch manchmal hängt alles an einer einzigen Person. (...) ◆

Zur Vernissage des Buches über Guillaume Henri Dufour wurde in Anwesenheit von KKdt Walser ein neuer Dufour-Marsch uraufgeführt – gespielt von Tromp Fluri Simon Pascal, Tromp Kammer Demian, Tromp Sandgaard Christian und Tromp Kunz Matthias. Dieses Saxophonquartett des Schweizer Armeespiels wurde koordiniert von Oberstlt Philippe Monnerat. Das Musikstück beginnt mit dem bekannten Dufour-Marsch von Fritz Schori von 1940, aus dem eine freie zeitgenössische Improvisation abgeleitet. Der Titel des neuen Stücks lautet: «Musikalische Konfrontation mit Guillaume Henri Dufour».

Endnoten

1 Das Referat wurde für die vorliegende schriftliche Fassung leicht angepasst und gekürzt.



Ein neues Buch über General Dufour

Das neue Werk beleuchtet Dufours Vielfältigkeit und Wirkmächtigkeit, seine exzeptionelle Bedeutung für die Schweiz und die Erfolgsgeschichte des jungen Bundesstaats. Es ist prächtig bebildert (mehr als 100 Abbildungen).

Kurzbiografie

Das Kapitel «An Wendepunkten der Schweizer Geschichte» stammt aus der Feder von Clemens Fässler, Geschäftsführer des Vereins für wirtschaftshistorische Studien. Es ist eine knappe Darstellung von Dufours Leben, die es braucht, wenn man die Orientierung nicht verlieren will.

Ingenieur und Wissenschaftler

Henri Guillaume Dufour war ein bedeutender militärischer und ziviler Ingenieur – unter anderem Pionier von Hängebrücken. In Genf hat er den Pont des Bergues und andere Brücken konzipiert. Er hat sich auch mit Festungsbauten beschäftigt, war Verfasser von Schriften zum Festungswesen und setzte sich mit Kriegsraketen auseinander, die sein Freund Adolphe Pictet entwickelte. Georges Bindschedler zeichnet als Autor für das Kapitel «Zwischen Bewahrung und Innovation. Dufours Werk als Ingenieur und Wissenschaftler» verantwortlich.

Kartograf

Das Kapitel «Kartografisches Spitzenergebnis. Ein plastisches Abbild der Schweiz» stammt von Hans-Uli Feldmann. Er war Geschäftsleitungsmitglied des Bundesamts für Landestopografie swisstopo, war Präsident und ist Ehrenmitglied der Schweizerischen Gesellschaft für Kartografie, Chefredaktor und Verleger der Fachzeitschrift *Cartographica Helvetica*. Feldmann kontextualisiert Dufour als internationale Grösse.

General

Ein anderes Schwerpunktthema des Buches ist dem Bürgerkrieg von 1847 unter dem Titel «Das Schicksalsjahr 1847. Der Weg aus dem Sonderbundskrieg zur Einheit» gewidmet. Sechs Autoren haben aus unterschiedlichen Blickwinkeln an diesem Thema gearbeitet. Ihre Sichtweisen und Einschätzungen gelangen in je eigenen Kapiteln zur Darstel-

lung. Die Autoren sind: Dr. Peter Candidus Stocker, Brigadier a D, zuletzt tätig als Kommandant der Militärakademie an der ETH Zürich; Dr. Walter Troxler, Major a D, wissenschaftlicher Bibliotheksleiter an der Militärakademie an der ETH Zürich; Michael Arnold, Oberst a D im Generalstab, ehemaliger Chefredaktor der Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift (ASMZ); Ulrich Zwygart, Divisionär a D, Professor für Leadership Management an der Universität St. Gallen, der in seiner Studie Dufour mit neuzeitlichen Dimensionen von Leadership beurteilt. Die Militärs wurden ergänzt durch Prof. Christoph A. Schaltegger, Ordinarius für Politische Ökonomie an der Universität Luzern und Direktor des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik an der Universität Luzern, und Dr. Thomas M. Studer, der am Lehrstuhl für politische Ökonomie arbeitet.

Neutralität, militärische Konflikte und das IKRK

Der Büsinger Handel von 1849, der drohende Krieg gegen Preussen 1856/57, die Savoyer Frage, die schweizerische Aussen- und Flüchtlingspolitik im jungen Bundesstaat sowie die Guten Dienste sind weitere Schwerpunktthemen des Buches. Sie stammen aus der Feder von Joseph Jung.

Bibliografische Angaben

Joseph Jung (Hg.): *Einigkeit, Freiheit, Menschlichkeit. Guillaume Henri Dufour als General, Ingenieur, Kartograf und Politiker*. 416 Seiten, reich bebildert (s/w). Das Buch erschien im Verlag für wirtschaftshistorische Studien (www.pioniere.ch) und bei NZZ Libro. Eine französische Ausgabe folgt 2023.

Mit Beiträgen von: Michael Arnold, Georges Bindschedler, Clemens Fässler, Hans-Uli Feldmann, Joseph Jung, Christoph A. Schaltegger, Peter Candidus Stocker, Thomas M. Studer, Walter Troxler, Ulrich F. Zwygart.

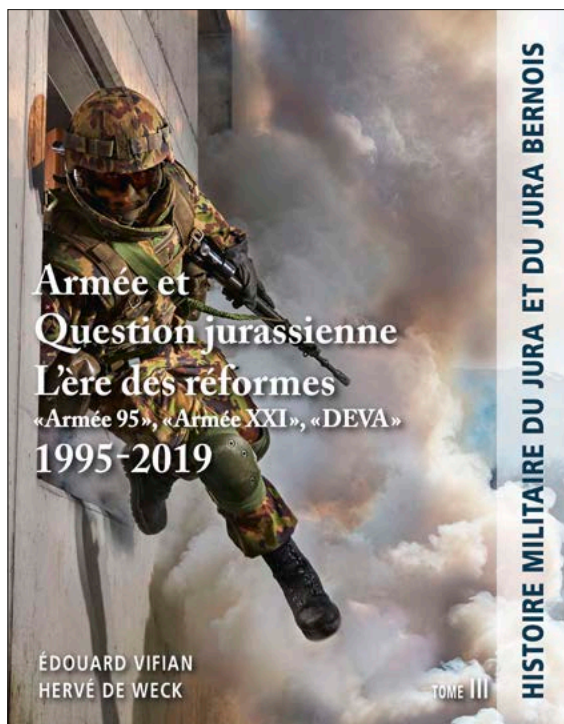


Bild: Schwabe Verlag

Armée et Question jurassienne L'ère des réformes

Edouard Vifian; Hervé de Weck: *Histoire militaire du Jura et du Jura bernois*. Tome III: Armée et Question jurassienne. L'ère des réformes. «Armée 95», «Armée XXI», «DEVA». 1995–2019. Delémont, Saint-Imier, Editions D+P, Walter von Känel, 2022.

Troisième tome de l'*Histoire militaire du Jura et du Jura bernois*, le nouvel ouvrage de la série comprend essentiellement deux volets. Le premier s'intéresse aux liens entre l'Armée et la Question jurassienne. Le second traite des réformes de l'Armée qui se sont succédé depuis la fin de l'Armée 61 jusqu'à nos jours. Un fil rouge conduit le lecteur tout au long de l'ouvrage: les relations entre l'Armée et la population jurassienne, au sens large du terme.

La place d'armes de Bure: un «emblème du combat jurassien» qui devient un «incontournable» du canton du Jura

Entre 1935 et le début des années 1960, le Département militaire fédéral (DMF) étudie divers projets de places d'armes dans le nord du Jura bernois, des terrains sont acquis. Ces projets provoquent une forte opposition de

la part de la population des trois districts catholiques du canton de Berne. Si cette opposition trouve ses racines dans l'idéologie écologique ou dans la volonté de conserver des terres pour l'agriculture, un lien de plus en plus fort se tisse avec la Question jurassienne à partir de 1947. Les opposants à la place d'armes de Bure sont le plus souvent dans les rangs des séparatistes et dans leurs organisations comme le Front de Libération du Jura (FLJ), le Rassemblement Jurassien (RJ) ou le Groupe Béliet.

Après son inauguration en 1968, les séparatistes «continuent d'utiliser la place d'armes de Bure comme un emblème du combat jurassien». Ils dénoncent les risques d'agrandissement, l'emploi de la place d'armes comme base pour une occupation militaire, poursuivent leurs actions plus ou moins violentes. Entre 1969 et 1990, près du quart des attentats commis en Suisse sont en relation avec la Question jurassienne! Une fois le canton entré en souveraineté, celle-ci perd en importance dans les préoccupations de la population. Les actions dirigées contre l'Armée diminuent et la place d'armes de Bure rencontre de moins en moins d'opposants. Lors des festivités du 50^e anniversaire, Nathalie Barthoulot, cheffe du Département de l'Intérieur de la République et Canton du Jura conclut ainsi son discours: «Il y a cinquante ans, les Jurassiens n'étaient peut-être pas très



DIMITRY QUELOZ est Docteur ès Lettres de l'université de Neuchâtel. Sa thèse porte sur la pensée militaire et la doctrine de l'armée française à la Belle Époque. Il est également l'auteur du tome IV de l'*Histoire de l'État-major général* et d'un ouvrage sur la création de l'Escadre de surveillance. Major, il a servi dans l'infanterie puis aux Archives de l'armée. Actuellement, il enseigne l'histoire et la géographie au Gymnase intercantonal de la Broye.

E-Mail: dimitryqueloz@hotmail.com

**« La place d'armes de Bure : un
«emblème du combat jurassien» qui devient
un «incontournable» du canton du Jura. »**

contents de (voir arriver la place d'armes). Aujourd'hui, ils seraient malheureux de la voir partir. »

La rhétorique antimilitariste employée par les séparatistes a-t-elle eu une réelle influence, en dehors du cas de la place d'armes, sur l'opinion publique jurassienne ? Selon les auteurs, on peut en douter si l'on étudie les résultats des votations entre 1957 et 2020 : les trois districts qui formeront le Jura ne votent en fin de compte pas fondamentalement différemment de ceux du Sud, antiséparatistes. Sur 20 scrutins, seuls deux donnent des résultats différents.

**La Société jurassienne des officiers :
de la période des tensions à la période
des réformes de l'Armée**

A l'instar d'autres sociétés, les sociétés d'officiers du Jura bernois sont marquées par la Question jurassienne. Certains événements provoquent de vives tensions parmi les membres, une scission se produit à la fin des années 1940, débouchant sur la création d'une nouvelle société dans la région de Tavannes. Après la crise de 1968, les sociétés d'officiers du Nord – il y en a une en Ajoie (SOA) et une à Delémont (SODE) – deviennent la cible du Groupe Bélier qui mènera des actions d'intimidation jusqu'au début des années 1990, actions qui auront cependant un effet stimulant sur les membres et sur leur participation aux activités.

A la suite de la création du canton du Jura, une société cantonale est fondée en 1984, qui chapeaute les trois sociétés de district. Elle se voit influencée par les réformes militaires qui se succèdent à partir des années 1990 : les effectifs de l'Armée diminuent, la libération des obligations militaires s'effectue beaucoup plus tôt et les troupes cantonales disparaissent. Les liens entre Armée et population s'étiolent, d'autant que la société civile devient plus individualiste, que les possibilités de loisirs se multiplient et que la mobilité des personnes s'accroît. La société des officiers voit le nombre de ses adhérents diminuer – les effectifs passent de 263 en 1993 à 170 en 2021 – et l'âge moyen de ses membres augmenter fortement. La société est donc restructu-

rée en 2005 par fusion des sociétés de district. Dans ces dernières années cependant, le nombre d'adhésions de jeunes officiers augmente, de même que celui des femmes. Le comité est rajeuni et se féminise.

**La mise en valeur du patrimoine
militaire jurassien**

L'étude et la mise en valeur du patrimoine militaire est un autre aspect intéressant des relations entre Armée et population que les auteurs abordent. L'histoire militaire jurassienne a longtemps été laissée de côté par les historiens et ce sont les corps de troupes jurassiens et les sociétés d'officiers qui publient des livres d'histoire militaire. Par ailleurs, depuis une vingtaine d'années, diverses associations acquièrent et restaurent des vestiges en vue de les rendre accessibles au public. C'est ainsi que des fortins datant de la Deuxième Guerre mondiale ou de la Guerre froide peuvent être désormais visités. De son côté, l'Association du « Kilomètre 0 » a dégagé, restauré, parfois reconstruit, les restes des fortifications de la Première Guerre mondiale dans le secteur du Largin et réalisé un sentier didactique. Enfin, l'Espace muséal « Troupes jurassiennes », qui vient de s'ouvrir à St-Imier, retrace l'histoire des troupes des territoires de l'ancien Evêché de Bâle depuis le Moyen-âge jusqu'à nos jours.

Notons encore que, après la disparition des troupes cantonales en 2004, un système de parrainage a été mis en place pour revitaliser les liens entre troupes d'une part et populations et cantons d'autre part. Après avoir parrainé le bataillon d'exploration 2 jusqu'en 2017, le Jura parraine désormais deux bataillons nouvellement créés avec « DEVA » : le bataillon de sapeurs de chars 1 et le groupe vétérinaire et animaux de l'Armée 13 où sont « incorporés » des chevaux des Franches-Montagnes. Une belle manière de soutenir l'identité jurassienne au sein de l'Armée ! ♦

Forum – Rezension

Bei Kaisern und Königen WAFFENTECHNIKER UND STRATEGEN VON WELTRUF

Schweizer **PIONIERE** der Wirtschaft und Technik



In dieser Broschüre werden ein Strategie und vier Waffentechniker respektive zwei Familien von Waffentechnikern vorgestellt. Oft hört man den Spruch «Der Prophet gilt nichts im eigenen Lande», was durchaus der Fall sein kann; es könnte aber auch sein, dass das Wissen und Können der Person im gegebenen Moment nicht gefragt war oder dass es den Umständen im Lande nicht entsprach.

Diese Aussage kann sehr gut auf den *Strategen Antoine Henri Jomini* (1779–1869) bezogen werden. Er stand sowohl in Diensten Napoleons sowie des russischen Zaren Alexander. In dieser Zeit bestand die schweizerische Armee aus kantonalen Kontingenten und es gab keine klaren, vor allem keine eigenen, Vorstellungen, wie das Land zu verteidigen sei. Fragen der Logistik, die Jomini schwergewichtig abhandelte,

Schweizer Waffen- techniker und Strategen von Weltruf

Hans R. Degen, *Bei Kaisern und Königen. Waffentechniker und Strategen von Weltruf*. Schweizer Pioniere der Wirtschaft und Technik Nr. 107, Zürich 2016.

stellte man sich wohl kaum, denn die Armee war ja nur im eigenen Land unterwegs. Unter diesen Voraussetzungen ist verständlich, dass wenig Interesse bestand, an dessen Gedanken. Zudem ist zu beachten, dass der Ruf Jominis sich erst zu entwickeln begann, vorab in Frankreich, später auch in Russland und den USA. Schliesslich sind seine Ideen aus der US-Army in die neueren Reglemente der Schweizer Armee eingeflossen.

Die bernische *Geschützgiesserdynastie Maritz* hatte sowohl in der Schweiz als auch im benachbarten Frankreich grosse Erfolge. Diese verdankte sie der von ihr erfunden Technik der Produktion der Geschützrohre. Johannes Maritz (1680–1743) erfand ein neues Bohrverfahren für die Geschützrohre, das einerseits eine kürzere Produktionszeit erforderte und zudem höher Präzision garantierte. Der jüngere Johannes Maritz (1711–1790) verfeinerte die Technik, so dass sie auch für Dampfmaschinen verwendet werden konnte. Dafür wurde Jean Maritz von Ludwig XV. der Titel «Baron de la Barollière» verliehen.

Der Berner *Samuel Johann Pauli* (1766–1824) war mit seinen Erfindungen der Zeit voraus und hatte zu seiner Zeit wenig Erfolg. Einerseits erfand er den Hinterlader, der jedoch von der französischen Expertenkommission abgelehnt wurde mit der Begründung,



DR. PHIL. WALTER TROXLER ist wissenschaftlicher Leiter der Bibliothek der Militärakademie an der ETH Zürich.

E-Mail: Walter.Troxler@vtg.admin.ch

er sei zu anspruchsvoll. Hinderlich war auch der Umstand, dass die Produktion der Waffe und der Munition aufwändiger war als bei den vorhandenen Modellen.

Nebst der Waffentechnik träumte Pauli auch vom Fliegen und entwickelte ein Luftschiff, das im Wesentlichen die gleichen Konstruktionsmerkmale aufwies wie die späteren Zeppelin-Luftschiffe.

Ebenfalls in der Büchsenmacherei tätig war die solothurnische *Familie Egg*. Sie produzierten vor allem Pistolen und Sportgewehre in hoher Qualität. Die Erfindung des Perkussionsschlusses und des Zündhütchens ermöglichten den Umbau der Stein Schlossgewehre. Andererseits erlitt dadurch der von Pauli erfundene Hinterlader einen herben Rückschlag, denn mit dem Perkussionsgewehr blieb der Vorderlader weiterhin in Gebrauch. Urs Egg (1748–1831) wurde schliesslich Hoflieferant «Gun Maker to his majesty, the Prince of Wales and to the Duke of York».

Diese Reihe hat somit eine weitere, sehr interessante Nummer, die bekannte und weniger bekannte Pioniere der Schweizer Wirtschaft und Technik vorstellt. ♦

«Diese Reihe hat somit eine weitere, sehr interessante Nummer, die bekannte und weniger bekannte Pioniere der Schweizer Wirtschaft und Technik vorstellt.»

Compilatio IV



CHRISTOPH EBNÖTHER,
stratos

Im Schlussartikel werden jeweils einige ausgewählte Erkenntnisse, Gedanken und Überlegungen aus den Texten der vorliegenden *stratos*-Ausgabe zusammengetragen. Anspruch auf eine vollständige Zusammenfassung wird dabei nicht erhoben und die Compilatio ersetzt auch nicht die Lektüre der Artikel. Ziel ist es vielmehr, ein vorläufiges Fazit zu einem bestimmten Thema vorzulegen, um weitere Diskussionen anzuregen. Im Fokus steht diesmal die Beziehung zwischen Staat, Demokratie, Föderalismus und Armee.



DR. CHRISTOPH EBNÖTHER ist Historiker, Politologe und Chefredaktor von *stratos*. Er war von 2002 bis 2020 Senior Lecturer an der ZHAW School of Management and Law und dozierte an weiteren Hochschulen. Zu seinen Schwerpunkten gehört das politische System der Schweiz. In seiner Milizfunktion war er Leitender Nachrichtenoffizier der Pz Br 11 und zuletzt als Oberst im Stab Operative Schulung eingeteilt.

E-Mail: christoph.ebnoether@vtg.admin.ch

Die Schweizer Armee ist sowohl das legitime Gewaltinstrument der Eidgenossenschaft zur Verteidigung des Landes als auch eine Milizarmee, die aus Staatsbürgern und Staatsbürgerinnen besteht. Darin zeigt sich nicht allein eine weitere Form der horizontalen Machtteilung, sondern die Verankerung der Schweizer Armee in den politischen Institutionen und in der Zivilgesellschaft. Dies bedeutet auch, dass die Schweizer Armee (mindestens) an zwei unterschiedlichen Hauptpunkten des politischen Systems der Schweiz konzeptuell rückgebunden ist. Während dies einerseits einen sehr hohen Grad an rechtsstaatlicher Legitimität und demokratischer Kontrolle garantiert, heisst dies andererseits, dass die Armee auch durch Elemente mittel- und unmittelbar beeinflusst wird, welche das Wesen unseres Landes und der Gesellschaft ausmachen. Dazu zählen u. a. die direkte Demokratie, der kooperative Föderalismus, das Subsidiaritätsprinzip, die Konkordanzdemokratie, das Milizprinzip und das Neutralitätsverständnis.

Die eben erwähnten Wesenselemente des politischen Systems der Schweiz können unter dem «Umfeldfaktor Politik» zusammengefasst werden – um einen militärischen Begriff und Ansatz aus dem Reglement *Operative Führung* 17 (OF 17) zu verwenden. Dieser ist aber nur einer von sechs militärstrategischen Faktoren. Selbstverständlich ist die oben erwähnte Aufzählung auch nicht abschliessend. Sie macht aber deutlich, dass der «Umfeldfaktor Politik» in sich von einer hohen Komplexität geprägt ist. Vertiefte Erkenntnisse darüber helfen, Akteure, Dispositionen, Strukturen, Strukturwirkungen, Prozesse, Interaktionen, Rückwirkungen und Dynamiken besser zu verstehen.

Folgende Erkenntnisse aus Artikeln der vorliegenden *stratos*-Ausgabe lassen sich verschiedenen Kategorien zuordnen:

Kooperativer Föderalismus, Subsidiaritätsprinzip und Armee

Die Frage, welche Aufgaben dem Bund und welche den Kantonen zugeordnet werden sollen, wird seit dem Beginn des Bundesstaates 1848 diskutiert. Aus der Sicht der Armee ist es die Frage, inwieweit sie zentralisiert organisiert und geführt werden soll bzw. welche Kompetenzen und Aufgaben bei den Kantonen verbleiben sollen. Der Bund und die Kantone haben bei dieser Problematik

immer eine Kompromisslösung finden müssen, was sie zur Zusammenarbeit verpflichtet hat.

Interessant ist, dass mit der Armee XXI (ab 01.01.2004) eine starke Zentralisierungstendenz verbunden war und mit der WEA (Umsetzung 2018–2022) der föderale Aspekt wieder an Gewicht zugenommen hat. Ein Beispiel dafür ist, dass die Territorialdivisionen wieder über eigene Truppen verfügen.

Den Kantonen stehen bei Armeefragen heute nur noch sehr wenige Kompetenzen zu. Ihr Einfluss über die verschiedenen kantonalen Regierungskonferenzen ist jedoch nach wie vor bedeutsam.

Konkordanzdemokratie, Sicherheitsarchitektur und Armee

Es ist u. a. der kooperative Föderalismus, der den Bund und die Kantone dazu zwingt, Lösungen für Probleme zu finden, die von allen Beteiligten mitgetragen werden können. Die Suche nach gangbaren Kompromissen gelingt nur, wenn der Bund, die Kantone sowie allenfalls weitere betroffene Akteure in einem ständigen Austausch miteinander stehen, sich abstimmen und koordinieren. Das Ergebnis mag oft nicht die fachlich ideale Lösung eines Problems sein, da es nahe bei dem kleinsten gemeinsamen Nenner sein muss. Es ist aber in der Regel nachhaltig und entspricht der politischen Kultur der Schweiz und den beschränkten Ressourcen eines Kleinstaates. Kooperativer Föderalismus in der Sicherheits- und der Armeepolitik heisst auch, politisch zu denken, Kompromisse einzugehen und schliesst Regionalpolitik und Leistungen zu Gunsten Dritter mit ein. Es darf jedoch nicht verschwiegen werden, dass eine solche Art Lösungen zu finden, auch negative Auswirkungen haben kann. Sie sind oft «unten bei der Truppe» deutlich zu spüren. Kader und Mannschaft erleben in ihren Diensten, wie schwierig es ist, die militärischen Ausbildungsziele überhaupt zu erreichen und den Kernauftrag glaubhaft zu erfüllen.

Der Dialog zwischen den Akteuren findet sowohl formell in und zwischen den offiziellen Organen und Gremien als auch informell bei verschiedenen Anlässen in der «Branche» statt. Es ist wichtig, dass hier die Armee und/oder die Militärverwaltung gut vertreten sind, weil sie oft direkt von Entscheidungen betroffen sind, die hier angebahnt werden. Auf diese Weise kann sich

die Armee beim Finden einer Lösung im Vorfeld eines politischen Entscheids einbringen oder sogar mitwirken sowie ein Sensorium für politische Prozesse entwickeln – aber auch eigene Interessen auf legitime Art und Weise angemessen vertreten. Dieses Eingebunden sein in den Dialog fördert auf Seiten der Armee die Akzeptanz politischer Entscheide und auf Seiten der Politik das Verständnis für die Anliegen der Armee bzw. der Militärverwaltung.

In der Schweiz gibt es ferner einen inneren Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Föderalismus, der Entwicklung der Sicherheitspolitik sowie der Entwicklung der Armee. Zwischen diesen drei Entwicklungssträngen besteht ein komplexes Geflecht gegenseitiger Verbindungen und Abhängigkeiten. Es ist jedoch kein geschlossenes System, sondern weiteren Einflüssen und Inputs wie der demografischen Entwicklung (Alimentierungsfrage), Budgetentscheiden oder Ergebnissen politischer Entscheide in anderen Politikfeldern (z. B. der Neutralitätspolitik) ausgesetzt.

Die Sicherheitsarchitektur, so wie wir sie heute kennen, wird wesentlich durch den Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) geprägt. Anfang der Nullerjahre gewannen der Bund und die Kantone die Einsicht, dass eine intensivere Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen angebracht ist. Zunächst wurde 2005 eine Plattform für den Austausch zwischen den relevanten Akteuren gegründet. Mit dem Sicherheitspolitischen Bericht 2010 (Sipol B 10) wurde dann der SVS 2012 zunächst provisorisch und ab 2016 definitiv eingerichtet. Er gilt als Erfolgsmodell, das dank seinen schlanken Strukturen und seiner unaufgeregten und effizienten Arbeitsweise nicht mehr wegzudenken ist. Das aufgebaute Netzwerk und das Vertrauen unter den beteiligten Personen spielt dabei eine entscheidende Rolle. Der SVS ist institutionalisierter kooperativer Föderalismus.

Direkte Demokratie und Armee

Ein zentrales Prinzip des liberalen und demokratischen Rechtsstaats ist die Partizipation.

Für die Verankerung in der Zivilgesellschaft ist es für die Armee und die Militärverwaltung zentral, dass die Stimmbevölkerung in Volksabstimmungen den Empfehlungen von Bundesrat und Parlament folgt. Auch wenn die letzte armeepolitische Abstimmung im Sep-

tember 2020 (Bundesbeschluss über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge) nur knapp gewonnen wurde, weist die in *stratos* publizierte wissenschaftliche Studie nach, dass die behördliche Armeepolitik im Vergleich zu anderen Politikfeldern an der Urne stark unterstützt wird. Bei den Abstimmungen zeigt sich über den Untersuchungszeitraum ein konstanter Links-Rechts-Gegensatz. Ein geschlossener bürgerlicher Block konnte die Abstimmungen bisher aber in fast allen Fällen gewinnen. Die Opposition konnte nur einen Abstimmungserfolg verbuchen, wenn es armeekritischen Kreisen gelang, ein zusätzliches Konfliktthema (z. B. Umweltschutz) in die Diskussion einzubringen.

Autoritäre Systeme, politisches Gleichgewicht, Demokratien und Armeen

Das Beispiel des Kosovo illustriert, dass die Sicherheitskräfte beim Aufbau eines Staates immer eine wichtige Rolle spielen und dass der Prozess der Demokratisierung in diesem jungen Land noch lange nicht abgeschlossen ist.

Die Ausweitung des Blicks auf die internationale Politik verdeutlicht, dass Multipolarität und Machtpolitik weltweit zunehmen – und die Schweiz davon betroffen ist. Sie muss (und ist bereits daran), mit ihren demokratischen Institutionen und Prozessen Antworten auf die veränderte Lage für sich zu finden.

Ferner zeigt sich: Aufrüstung mit offensiven Cyberkapazitäten kann politische Gleichgewichte gefährden und kann – beabsichtigt oder unbeabsichtigt – zu einer Eskalation führen, die nicht auf den Cyberbereich beschränkt ist, sondern auch kinetische Kampfmittel einschliessen kann.

Historische Dimension

Die hier aufgeworfenen Fragestellungen sind nicht nur für die Gegenwart relevant. Sie haben auch eine historische Dimension, welche Entwicklungen der Schweiz und der Schweizer Armee direkt betrifft. Auch unser Land hatte mit dem Sonderbundskrieg von 1847 eine Phase, in der das Militär mit General Dufour an der Spitze die Geschicke des Landes mitprägte und an dessen Ende der moderne Bundesstaat stand. Ein weiterer geschichtlicher Bezug: Ein Teil der Effekte der Entwicklungen der Schweizer Armee der vergangenen 30 Jahren ist auch am Beispiel des Kantons Jura ablesbar. ♦



stratos digital

stratos gibt es auch als digitale Plattform.



Unter der Adresse www.armee.ch/stratos ist nicht nur die aktuelle Ausgabe der Zeitschrift zu finden, sondern auch weitere Artikel, Calls for Papers und ein Archiv. Die Internetseite wird kontinuierlich ausgebaut.

Seit Juni 2022 sind folgende Artikel erschienen:

STEVEN SOHN (STRATOS DIGITAL #16)

- **Die bewegte Geschichte und Entwicklung des Zivildienstes in der Schweiz**

CHRISTIAN CATRINA (STRATOS DIGITAL #17)

- **Die Schweiz: militärisch neutral, politisch Teil des Westens**

HANS-JÜRG KÄSER (STRATOS DIGITAL #18)

- **Krisenbewältigung – wie gut war und ist die Schweiz auf Krisen vorbereitet**

OLIVIER FELBER (STRATOS DIGITAL #19)

- **Die Armeeabschaffungsinitiative der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) von 1989**

RALPH BOSSHARD (STRATOS DIGITAL #20)

- **Methodik der Lagefeststellung auf multilateraler Ebene als Teil des Krisenmanagements**

THEODOR H. WINKLER (STRATOS DIGITAL #21)

- **China: Aus dem Gleichgewicht geworfen durch Corona und den Ukraine-Krieg?**

MARCEL BERNI (STRATOS DIGITAL #22)

- **HIMARS als ukrainische Wunderwaffe?**

MARKUS HÖPFLINGER (STRATOS DIGITAL #23)

- **Stand und Entwicklung militärischer Roboter**

CHRISTIAN E. O. MILLOTAT, MANUELA R. KRUEGER (STRATOS DIGITAL #24)

- **Gedanken zur Schnittstelle zwischen strategischer Zwecksetzung sowie operativer Umsetzung und dem Ukrainekrieg**

FLORIAN DEMONT (STRATOS DIGITAL #25)

- **Nieder mit dem Krieg (Rezension)**

THEODOR H. WINKLER (STRATOS DIGITAL #26)

- **Has the West been Sleeping?**

GREGORIO AOSTALLI (STRATOS DIGITAL #27)

- **Mediazione e strategia: la politica di Erdoğan e il ruolo turco nel conflitto ucraino**

MIRKO HELBLING, OLIVER RUGGLI, YANN DONON (STRATOS DIGITAL #28)

- **Ukraine vs. Russland – Der erste Cyberkrieg in Europa?**

MARKUS BRAUN, NICLAS MEYER, ANDREAS BITTEL (STRATOS DIGITAL #29)

- **Investitionskontrollen zum Schutz der nationalen Sicherheit: Fluch oder Segen?**

JOSEPH JUNG (STRATOS DIGITAL #30)

- **Guillaume Henri Dufour als General, Ingenieur, Kartograf und Politiker**

THEODOR H. WINKLER (STRATOS DIGITAL #31)

- **Die Genfer Zentren: Schlüssel für die Schweizer Hilfestellung für die Ukraine**

