

**Zeitschrift:** ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische  
Militärzeitschrift

**Herausgeber:** Schweizerische Offiziersgesellschaft

**Band:** 168 (2002)

**Heft:** 6

**Artikel:** Frühjahrstagung der Militärischen Führungsschule : wer wacht über die  
Wächter

**Autor:** Haltiner, Karl W.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-67971>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 15.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## Wer wacht über die Wächter?

Karl W. Haltiner

### Zivile Kontrolle der Miliz – eine nicht zu hinterfragende Selbstverständlichkeit?

Bei einigen Leserinnen und Lesern mag das Thema dieses Heftes, «Demokratische Kontrolle der Armee in der Schweiz», Erstaunen auslösen. Denn wo könnte die Armee besser unter Kontrolle sein, als in einem Land, in dem die Bürgerinnen und Bürger jederzeit über die Abschaffung der Armee an der Urne entscheiden können. Bekanntlich ist das hierzulande erst kürzlich zum zweiten Mal geschehen. Und: Wo könnte die demokratische Kontrolle über das Militär besser gewährleistet sein als dort, wo das Parlament nicht bloss über so grundlegende Dinge wie Budget und Armeeaufträge wacht, sondern sich sorgsam auch um kleinere Dinge wie Diensttage und die regionale Führungsstruktur der Armee kümmert?

Ist also die demokratische Kontrolle der Miliz in der Schweiz eine nicht mehr weiter zu hinterfragende Selbstverständlichkeit? Thematisieren wir hier ein Problem, das gar keines ist?

Tatsächlich deutet vieles darauf hin, dass die schweizerische Form der Miliz in erster Linie als Ausdruck eines tief sitzenden helvetischen Misstrauens gegenüber stehenden Truppen verstanden werden muss. Die Eidgenossenschaft belieferte zwar die europäischen Herrscher jahrhundertlang mit Söldnern, besass aber für ihre Verteidigung selbst nie stehende Truppen. Der Artikel 13 der Bundesverfassung von 1874, der dem Bund ein stehendes Heer verwehrt, ist Ausdruck dieses Misstrauens. Das entscheidende Motiv für das ausdrückliche Verbot in der Verfassung war nach der Deutung verschiedener Verfassungsrechtler<sup>1</sup> die Angst vor einem Missbrauch des



«Nicht so sehr die Wehrform als vielmehr die politische Kultur eines Landes entscheidet über die Qualität der zivil-militärischen Beziehungen.»

Prof. Dr.  
Karl W. Haltiner  
anlässlich der  
MFS-Tagung an  
der ETH Zürich.

Militärs für die Unterdrückung der Volksfreiheit oder der politischen Opposition.

Das würde bedeuten, dass das Milizsystem vor allem als Ausdruck demokratischer Kontrolle des Militärs gedeutet werden muss. Anders lässt sich die in der Schweiz verbreitete Skepsis und Ablehnung dem professionellen Soldatentum gegenüber kaum erklären. Das Leitbild «Miliz» kann hierzulande schon fast als eine Art Staatsideologie bezeichnet werden. So erstaunt es nicht, wenn das Wort «Professionalisierung», das in der Wirtschaft eher positive Konnotationen auslöst, im Zusammenhang mit dem Milizmilitär eigentliche Glaubenskriege auszulösen vermag. Wie tief das Misstrauen noch heute sitzt, zeigen die Abwehrreflexe, die auch kleinste militärische Professionalisierungsschritte zu

wecken vermögen. In der ständerätlichen Debatte um die Armee XXI in der Märzsession leuchteten sie gleich mehrmals auf. In der Schweiz haben hohe Militärführer, wie Iwan Rickensbacher – der frühere CVP-Generalsekretär – vor ein paar Jahren an einer MFS-Tagung ironisch meinte, in erster Linie volksnah und nicht etwa intellektuell zu sein.

Das zweifellos hervorstechendste Merkmal der Schweizer Miliz im internationalen Streitkräftevergleich ist der geringe Grad an Verberuflichung der militärischen Kader. Die militä-

<sup>1</sup>Jacob Schollenberger, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, Berlin 1905, S. 194, zitiert nach Dietrich Schindler, Verfassungsrechtliche Schranken für das Projekt «Armee XXI», Gutachten zuhanden des VBS vom 14. April 1999, S.3.

rische Führung liegt hierzulande überwiegend bei Offizieren im Nebenamt und damit in hohem Masse in den Händen der zivilen Elite. Der dauernde Wechsel von Einberufung und Entlassung einzelner Truppenverbände für Ausbildungszwecke nimmt dem Milizmilitär den Charakter einer stehenden Organisation. Die föderalistische Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen wie auch der Verzicht auf einen militärischen Oberbefehlshaber in Friedenszeiten verstärken den Primat des Zivilen. Während in anderen Staaten zwecks politischer Kontrolle des Militärs auf eine möglichst strikte, an die Gewaltenteilung gemahnende Trennung zwischen zivilem und militärischem Bereich geachtet wird, resultiert die politische Kontrolle der Miliz aus der rollenmässigen und institutionellen Verzahnung von zivilen und militärischen Strukturen.

Darum nochmals: Thematisieren wir hier ein Problem, das keines ist?

Damit würden wir es uns zu einfach machen!

Zwischen allen parlamentarisch gewählten Oberbefehlshabern, die die Schweiz nach 1848 hatte – den Generälen Herzog, Wille und Guisan – und dem Bundesrat ist es zu erheblichen, ja gravierenden Spannungen gekommen.<sup>2</sup> Auch bei uns brauchte es in den Sechzigerjahren einen Mirage-skandal, um die parlamentarischen Kontrollinstrumente auf den heutigen Stand zu bringen. Trotz oder vielleicht gerade wegen der grossen Volksverbundenheit der Miliz konnte sich in der Zeit des Kalten Krieges eine Geheimarmee etablieren, die den Widerstand im Notfall womöglich auch gegen zivile Vorbehalte weitergeführt hätte. Dass sich meinungsoffene Demokratien notorisch schwer tun mit den vertraulich arbeitenden Nachrichtendiensten, ist auch uns Schweizern nicht fremd. Und hie und da kann sich ein höherer Stabsoffizier eine

medienwirksame persönliche politische Meinungsäusserung nicht verklemmen.

Zudem hat die unter dem Gesichtspunkt ziviler Kontrolle vorteilhafte enge Verzahnung zwischen ziviler und militärischer Elite auch eine Kehrseite. Sie kann einer Machtverfälschung und einer unkontrollierbaren Einflusstärkung durch die Kumulation von militärischen, wirtschaftlichen und politischen Ämtern innerhalb eines kleinen Elitenzirkels förderlich sein. Darunter leidet das Gebot der Machttransparenz.

Die militärsoziologische Forschung legt überzeugend nahe, dass nicht so sehr die Wehrform als vielmehr die politische Kultur eines Landes, d. h. die Tradition des demokratischen Umgangs miteinander und die Gestaltung der politischen Institutionen, über die Qualität der zivil-militärischen Beziehungen entscheidet.<sup>3</sup> Die angelsächsischen Demokratien halten sich traditionell Berufsarmeen, ohne dass diese je ein Kontrollproblem verursacht hätten. Dies eben gerade wegen der robusten parlamentarischen Demokratietradition in diesen Staaten. Die Milizwehrform mag der Militärkontrolle sehr förderlich sein, garantiert sie aber per se noch nicht.

### Was heisst demokratische Kontrolle des Militärs?

Das Wort Kontrolle weckt zunächst negative Assoziationen. Es zielt auf vorgesezte Macht und ihr Unterworfenen. Das französische Wort *contre-rôle* heisst wörtlich Gegenprüfung des Originals, und im übertragenen Sinn meint es Abweichung des Ist- vom Soll-Zustand.<sup>4</sup>

Falsch wäre es, den Begriff der demokratischen Kontrolle so misszuverstehen, als ginge es darum, das Militär gewissermassen an demokratisch ge-

führte Zügel zu nehmen, weil es dauernd in Versuchung wäre, den Primat der Politik zu unterlaufen. In allen liberal-demokratischen westlichen Demokratien geht es längst nicht mehr darum, die Streitkräfte an die Kandare zu nehmen.<sup>5</sup> Solche Ängste sind typisch für Parteidiktaturen und andere zivile oder militärische Monokratien, wo das Militär dazu dient, legitimitätschwache Herrschaft notfalls gewaltsam zu stützen und wo es diese zwischendurch auch stürzt. Zivile Kontrolle ist deshalb keineswegs mit demokratischer Kontrolle gleichzusetzen.

Den Verhältnissen in Demokratien wird der englische Begriff «control» gerechter. Er meint neben einseitiger Überwachung auch Regelung durch Rückkoppelung des Kontrollierten, d. h. eine zweiseitige Beziehung. In modernen Demokratien reden die Militärs denn auch als Politikberater mit.

■ Sie werden als Fachleute in die Ausgestaltung der Sicherheitspolitik einbezogen.

■ Sie werden angehört bei der Formulierung von möglichen Aufträgen und haben häufig ein Mitspracherecht bei der Mittelzuteilung.

Zur Debatte stehen dabei Fragen wie: In welchem Mass soll das Militär in die Gestaltung der Sicherheitspolitik

<sup>2</sup>Erwin Bucher, *Zwischen Bundesrat und General. Schweizer Politik und Armee im Zweiten Weltkrieg*, St. Gallen: VSG, 1991.

<sup>3</sup>Eine Übersicht dazu findet sich bei Franz Kernic, *Sozialwissenschaften und Militär – Eine kritische Analyse*, Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden 2001, S. 95 ff.

<sup>4</sup>Andreas Schär, in: Laurent F. Carrel, Otto Pick, Stefan Sarvas, Andreas Schär, Stanislav Stach, *Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften*, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich, Heft Nr. 41, Zürich 1997, S. 51.

<sup>5</sup>Laurent F. Carrel, a.a.O. S. 7.

einbezogen werden? Welche Aufträge und welches Gewicht soll es im Rahmen der Sicherheitspolitik erhalten, und wie viel an Autonomie soll ihm bei der Ausführung seiner Aufgaben und seiner inneren Organisation zugestanden werden? Kompetenzabgrenzungen lassen sich indes nicht für jeden möglichen Fall festlegen. Mit zur Steuerung der Streitkräfte gehören ferner demokratische Vorgaben darüber, wie die angestrebten Sicherheitsziele kosteneffektiv ohne übermässige Belastung des Staatshaushalts und der Wirtschaft erreicht werden können. Kurzum, es geht darum, dem militärischen Ordnungsinstrument die soziale und politische Position und Funktion im Staat zuzuweisen und es in die Verantwortung einzubinden.

Als besonders sensibel haben sich die folgenden zivil-militärischen Schnittstellen herausgestellt:<sup>6</sup>

- Die fortwährende sicherheitspolitisch-strategische Lagebeurteilung, dabei insbesondere die Einschätzung der Risiken machtpolitischer Art,
- die Definition sicherheitspolitischer Ziele und Aufträge für die Streitkräfte, wodurch sich indirekt deren politisches Gewicht im Rahmen der Verteidigungspolitik ableitet,
- die Art der Unterstellung unter die politische Autorität und die Besetzung hoher militärischer Kommandostellen,
- das Ausmass direkter Beteiligung der militärischen Führung bei der Beratung und der Entscheidungsfindung der politischen Behörden, inklusive Einsitznahme in gemischt zivil-militärische Führungsgremien (Führungsstrukturen in den Verteidigungsministerien),
- öffentliche Meinungsäusserungen und Kommentare von ranghohen Offizieren zu sicherheits- und wehrpolitischen Entschlüssen der zivilen Behörden,
- der zivil-militärische Wissensaustausch, insbesondere der Einfluss der militärischen Fachexperten auf Regierungs- und Parlamentsentscheidungen,

■ das Rüstungsprogramm sowie die Höhe und die Zusammensetzung der Verteidigungsausgaben,

■ der Umfang, die Organisationsstruktur und das Rekrutierungssystem (Wehrpflicht, Freiwilligkeit) von Streitkräften sowie der Einsatzbereitschaftsgrad von Truppenteilen,

■ der Grad an Delegation von Handlungsfreiheit und Autonomie für die Streitkräfte bei der Operationsführung,

■ das Ansehen und die gesellschaftliche Akzeptanz der Streitkräfte in Gesellschaft und Politik.

Zur demokratischen Kontrolle gehört aber auch, durch möglichst transparente Aufgabenteilung die Streitkräfte vor überrissenen Forderungen und kompetenzwidrigen Einmischungen in den militärisch-operativen Ermessensraum durch die zivile Seite zu schützen.

Das der Kontrolle innewohnende Misstrauensprinzip darf dabei nicht aufgehoben werden. In stabilen Demokratien droht das Militär nicht mit seinem Gewaltpotenzial, es verhält sich hingegen oft so wie jede andere Lobby oder politische Interessengruppe.

Die Kontrolle kann deshalb auch nicht bloss durch das Pochen auf Rechtsregeln gewährleistet werden. Sie ist Teil eines zirkulären Netzes der allgemeinen Machtkontrolle: Das Parlament überwacht die Regierung und die Streitkräfte, die Opposition die Regierungsparteien, die Justiz das Recht, die Medien und das Volk ihrerseits die Machttäger. In Demokratien bedarf die äussere Kontrolle der Streitkräfte zudem einer innermilitärischen Führungs- und Kontrollkultur, die grundlegende Menschen- und Bürgerrechte der Soldaten respektiert.

Das Misstrauensprinzip muss indes durch das Vertrauensprinzip ausbalan-

ciert werden. Es geht darum, das Militär in die gemeinsame Verantwortung einzubeziehen.<sup>7</sup> Dass diese Balance nicht immer einfach ist, zeigt einerseits der Trend zu einer wachsenden Einmischung der zivilen Seite in klassisch militärische Kompetenzfelder und andererseits die Tendenz, dass das Militär die Verantwortungsübernahme im Zusammenhang mit Friedens- und Krisenstabilisierungsoperationen häufig und, wie die Erfahrung zeigt, manchmal nicht völlig zu Unrecht, scheut.

## Aktualität des Themas

Die laufende Diskussion darüber, welche Rolle dem VBS und der Armee und ihren Planern bei der Konzeption der Armee XXI zugestanden wird und wie viel das Parlament dazu zu sagen haben soll, zeugt von einer auch bei uns durchaus vorhandenen Labilität der Kompetenzbalance zwischen Exekutive, Legislative und Militär.

Das Thema «Demokratische Kontrolle der Miliz» ist daher auch hierzulande aktuell. Und es dürfte aus den folgenden Gründen künftig weiter an Bedeutung gewinnen:

1. Die Verkleinerung der Armeen erzeugt überall Verteilungs- und Besitzstandswahrungskämpfe. Ansätze dazu lassen sich auch bei uns beobachten.

2. Die Zukunft dürfte einen weiteren Schub an Professionalisierung der Milizarmee bringen. Mit dem Ausbau des Präsenzkerns an durchdienenden Milizsoldaten, an Zeit- und Berufssoldaten dürften die eingangs erwähnten Abwehrreflexe da und dort zunehmen

<sup>6</sup>Vgl. dazu auch Laurent F. Carrel, a.a.O. S.32 ff.

<sup>7</sup>Vgl. den Beitrag von Hans Born in diesem Heft.



© Keystone

und die Frage nach dem Ausbau der institutionellen Kontrolle des Militärs lauter gestellt werden.

3. Seit dem Ende des Kalten Krieges werden Streitkräfte vermehrt multinational gemischt und vor allem für die Friedensstabilisierung im Ausland eingesetzt. Wer kontrolliert sie wie vor Ort?

### Zielsetzung der MFS-Tagung und dieses Heftes

Es war den Organisatoren der MFS-Tagung ein Anliegen, Vertreter der kontrollierenden Instanzen, Bundesrat

und Parlament, sowie der kontrollierten Instanz, der Armee, zu Wort kommen zu lassen. Es schien uns wichtig, die Frage nach der Kontrolle der Armee nicht bloss theoretisch abzuhandeln, sondern durch Persönlichkeiten mit praktischen Erfahrungen beurteilen zu lassen. Wir haben unsere Gastreferentin und Gastreferenten deshalb gebeten, grundsätzliche Überlegungen womöglich am Prozess der Entstehung der Armee XXI zu illustrieren. Insbesondere haben wir sie gebeten, das Zusammenspiel und die relative Einflussposition von militärischen und zivilen Instanzen bei der laufenden Reform auszuleuchten.

**Im Unterschied zu den meisten anderen Staaten wird der militärische Oberbefehlshaber in der Schweiz in Krisenzeiten vom Parlament gewählt. Dadurch erhält er dieselbe demokratische Legitimation wie ein Bundesrat. Vereidigung von General Henri Guisan nach seiner Wahl durch die Bundesversammlung am 30. August 1939.**

«Das schweizerische Milizsystem muss vor allem als Ausdruck demokratischer Kontrolle des Militärs gedeutet werden.»

Karl W. Haltiner  
an der MFS-Tagung.



«In Demokratien bedarf die äussere Kontrolle einer innermilitärischen Führungs- und Kontrollkultur, die grundlegende Menschen- und Bürgerrechte der Soldaten respektiert.»

Karl W. Haltiner  
an der MFS-Tagung.

**Demokratisch gewählte zivile Magistraten inspizieren regelmässig die Armee. Bundesrätin Ruth Dreifuss bei einem Truppenbesuch.**

Dass dieses Ziel erreicht worden ist, zeigen die folgenden Beiträge.

■ Bundesrat Samuel Schmid, Vorsteher des Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, zeichnet die Entstehung des Armeemodells XXI über die verschiedenen Instanzen nach. Dabei wird sichtbar, in welchem Masse beide Seiten, die militärische und die zivile, den Prozess bestimmt haben und weiter bestimmen und welches Gewicht der beidseitigen Konsensfindung zugemessen wird. Sichtbar wird zugleich, wie weit der Bundesrat selber sich in strittigen Fragen dem Primat des Parlamentes zu fügen hat.

■ Nationalrätin Dr. Barbara Haering analysiert die politische Kontrolle der

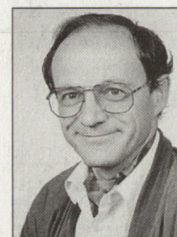
Schweizer Armee vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklung. Von Bedeutung sind ihr dabei insbesondere neue Konflikt- und Bedrohungsformen und der dadurch bewirkte Rollenwandel des Militärs. Dabei scheut sie sich nicht, die zumeist unhinterfragte Angemessenheit demokratischer Politikführung für eine nachhaltige Friedenspolitik zur Diskussion zu stellen. Sie plädiert schliesslich für eine wirkungsvollere parlamentarische Kontrolle des Schweizer Militärs durch Professionalisierung der Armee und des Parlaments.

■ Divisionär Ulrich Zwygart, Inspektor des Bundesamtes für Kampftruppen und einer der geistigen Väter des Konzeptes «Armee XXI», verhehlt sein Erstaunen über die jüngst ausgebrochenen Gegensätze zwischen Parlament und Armeepianern nicht. Die stete gegenseitige zivil-militärische Konsultation im Verlauf der Entstehung des Modells steht für ihn, auch wenn sich heute im Nachhinein einzelne Schwachstellen im Konzept zeigen, ausser Frage. Für Zwygart besteht kein Bedarf an zusätzlichen Kontrollinstrumenten, wohl aber an einer Intensivierung des Dialogs zwischen Politik und Militär im Zuge der weiteren Reform-

schritte und angesichts knapper werdender Ressourcen.

■ Wie kann demokratische Kontrolle konzeptualisiert werden? Dieser Frage stellt sich der am Genfer Zentrum für demokratische Kontrolle tätige niederländische Forscher Dr. Hans Born. Er skizziert verschiedene der heute in der Wissenschaft diskutierten Modelle demokratischer Kontrolle von Streitkräften. In eindrücklicher Weise schält er das Modell der geteilten Verantwortung von Politik und Militär heraus.

■ Eine detaillierte Vorstellung des Aufgaben- und Tätigkeitsfeldes des im Oktober 2000 gegründeten Genfer Zentrums für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (Kürzel: DCAF) durch dessen Direktor, Botschafter Dr. Theodor Winkler, rundet die Beiträge dieses Heftes ab. ■



Karl W. Haltiner,  
Prof. Dr.,  
Dozent für Militär-  
soziologie an der  
Militärischen  
Führungsschule und  
an der ETH Zürich.