

Studies in Contemporary History and Security Policy  
Volume 10, © Peter Lang, Bern 2002.

**Strategie ohne Aussenpolitik**

Zur Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik im Kalten  
Krieg

Christoph Breitenmoser

edited by

Kurt R. Spillmann and Andreas Wenger

Online version provided by the  
International Relations and Security Network

A public service run by the  
Center for Security Studies at the ETH Zurich  
© 1996-2004



*Für Madeleine und meine Eltern*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	11
<b>Vorwort und Dank</b>	13
<b>Einleitung</b>	17
<b>Teil I</b>	
<b>Bezugsrahmen – Konzeptionelle Kontinuität versus äusserer und innerer Wandel</b>	37
<b>1. Kapitel</b>	
<b>Grundlegung der Schweizer Neutralitätsdoktrin – Aussen- und Sicherheitspolitik „à double face“</b>	39
<b>2. Kapitel</b>	
<b>Krise der staatlichen Selbstbehauptung der Schweiz in den sechziger Jahren</b>	55
2.1 Der atomare Bedrohungsschock und der „Lange Frieden“	56
2.2 Gesellschaftlicher Umbruch im Zeichen des Wertewandels – Vorwürfe der „Militarisierung der Gesellschaft“	61

<b>Teil II</b>	
<b>Ungleichzeitigkeit der Strategiedynamik – Armeekonzeption und Organisation der Gesamtverteidigung vor Gesamtstrategie</b>	71
<b>3. Kapitel</b>	
<b>Überdehnung des Autarkiegedankens – Dissens über die Verteidigungsdoktrin im Nuklearzeitalter</b>	73
3.1 Die Lehren aus dem Zweiten Weltkrieg – Grundlagen des militärischen Konzeptionsstreites	74
3.2 Die Mirage-Affäre 1964 als Wendepunkt in der Entwicklung der militärischen Konzeption	78
3.3 Die Konzeption der militärischen Landesverteidigung von 1966 – Verteidigungsdoktrin der mittleren Linie	84
3.4 Die Schweiz als Nuklearmacht?	90
<b>4. Kapitel</b>	
<b>Die Organisation für Gesamtverteidigung – Erweiterung der Landesverteidigung um die zivilen Sektoren</b>	105
4.1 Komplexität der umfassenden Landesverteidigung	106
4.2 Erfolgreicher Koordinationsausschuss für zivile und militärische Landesverteidigung	107
4.3 Wegweisende Grundlagenstudien Folletête und Annasohn zur Organisation der Gesamtverteidigung	110
4.4 Institutionalisierung der totalen Landesverteidigung – Die Leitungsorganisation und der Rat für Gesamtverteidigung	117
4.5 Würdigung der Gesamtverteidigungsorganisation – strukturelle Schwächen der strategischen Führung	127

<b>Teil III</b>	
<b>Prozess der Strategieschöpfung – Anspruch und Realität der ausgreifenden Sicherheitspolitik</b>	131
<b>5. Kapitel</b>	
<b>Auf dem Weg zum strategischen Programm kleinstaatlicher Selbstbehauptung im Nuklearzeitalter</b>	133
5.1 Von der reinen Atomwaffen- zur umfassenden Strategiediskussion	134
5.2 Die Studienkommission für strategische Fragen – Durchbruch des strategischen Denkens in der Schweiz	155
5.3 Leitbild einer friedensstrategischen Sicherheitspolitik als Alternativkonzeption der Sozialdemokratischen Partei	186
<b>6. Kapitel</b>	
<b>Die Konzeption der „Sicherheitspolitik 73“ als Ergebnis des Strategieschöpfungsprozesses</b>	197
6.1 Stringenter Aufbau: Lagebeurteilung – Ziel – Hauptaufgaben – strategische Mittel	200
6.2 Aussenpolitik als neues Instrument der Sicherheitspolitik	208
6.3 Rezeption in den Eidgenössischen Räten und in der Öffentlichkeit – „Unbestrittener Text in verschiedener Lesart“	214
6.4 Würdigung der „Sicherheitspolitik 73“ – konzeptionelle Inkonsistenzen im Bereich der Aussenpolitik	222
<b>Schlusswort</b>	229
<b>Bibliographie</b>	243



## Abkürzungsverzeichnis

AfZ	Archiv für Zeitgeschichte
Amtl Bull	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
BAr	Bundesarchiv
BBl	Bundesblatt
BR	Bundesrat
BV	Bundesverfassung
CVP	Christlich-demokratische Volkspartei
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement heute: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement heute: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FDP	Freisinnig-demokratische Partei
KOA	Koordinationsausschuss für zivile und militärische Landesverteidigung
LOGV	Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung
NPT	Nichtweiterverbreitungsabkommen Nonproliferation Treaty
NR	Nationalrat
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission

SAD	Schweizerischer Aufklärungs-Dienst heute: Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Demokratie
SAMS	Schweizerischer Arbeitskreis Militär- und Sozialwissenschaften heute: Chance Schweiz – Arbeitskreis für Sicherheitsfragen
SBgaA	Schweizerische Bewegung gegen atomare Aufrüstung
SKA	Studienkommission über die Verwendung der Atomenergie
SL	Sozialarchiv
SOG	Schweizerische Offiziersgesellschaft
SP	Sozialdemokratische Partei
SR	Ständerat
SSF	Studienkommission für strategische Fragen
SVP	Schweizerische Volkspartei
TO	Truppenordnung
VFWW	Verein zur Förderung des Wehrwillens und der Wehrwissenschaft heute: Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft
ZGV	Zentralstelle für Gesamtverteidigung

## Vorwort und Dank

Die vorliegende Studie geht hervor aus dem Forschungsprojekt „Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation“, welches im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes 42 „Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik“ durchgeführt wurde. In dessen weitgesteckten Rahmen konnte einer einlässlicheren Beschäftigung mit dem Strategieschöpfungsprozess in den für die schweizerische Sicherheitspolitik bedeutungsvollen sechziger Jahren nicht nachgegangen werden. Dass sich jedoch eine Vertiefung der Materie lohnt, war angesichts des damals existierenden Spannungsfeldes zwischen dem Verharren in tradierten sicherheitspolitischen Handlungsmustern einerseits und dem zögerlichen Aufbruch in die internationale Sicherheitskooperation andererseits offensichtlich. Diese historische Untersuchung beschäftigt sich infolgedessen mit den Gründen des mangelhaften Stellenwertes der Aussenpolitik im sicherheitspolitischen Strategieschöpfungsprozess.

Bei der Abfassung der Arbeit durfte ich von verschiedener Seite wertvolle Hilfe und tatkräftige Unterstützung erfahren. Es ist mir deshalb ein Anliegen, an dieser Stelle allen Personen zu danken, die zum guten Gelingen meiner Dissertation beigetragen haben.

Für die wissenschaftliche Betreuung zeichneten die Professoren Kurt R. Spillmann und Andreas Wenger verantwortlich. Ich danke beiden für die fachliche Betreuung, aber auch für die menschliche Unterstützung. Ihre stets offene Türe liess die Jahre, die ich als Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich verbrachte, zu einem Lebensabschnitt werden, an den ich mich immer gerne erinnern werde. Es freut mich deshalb besonders, dass meine Arbeit Aufnahme fand in die von der Forschungsstelle herausgegebene Publikationsreihe „Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik“.

Für das inspirierende und herzliche Klima an der Forschungsstelle bin ich vor allem den aktuellen und ehemaligen Mitgliedern des Teams „Schweizerische Sicherheitspolitik“ zu Dank verpflichtet: Zuerst Marcel Gerber für die langjährige, freundschaftliche Zusammenarbeit; sodann Patrick Lehmann, Daniel Möckli, Daniel Trachsler, Elisabeth Glas, Jon A. Fanzun und Markus Mäder. Ebenso herzlich bedanke ich mich bei Thomas Köppel, Dr. Mauro Mantovani und Dr. Peter Hug für vielfältigen und kontroversen Gedankenaustausch.

Die kritische und sorgfältige Durchsicht des Manuskriptes übernahmen Edward Schlegel und Daniel Möckli. Ihnen beiden sei mein ganz spezieller Dank ausgesprochen. Die Herstellung der Textvorlage und die Begleitung des Produktionsprozesses besorgten verdankenswerterweise Marco Zanoli und Barbara Gleich.

Nur dank grosszügigem Entgegenkommen von einzelnen Personen und Institutionen konnte ich vor Ablauf der gesetzlichen Archivfristen Einsicht erhalten in verschiedene Aktenbestände. Mein Dank richtet sich an Frau Dr. Marie-Claire Däniker, die mir den Nachlass ihres Mannes im Archiv für Zeitgeschichte zugänglich machte. Den Verantwortlichen der ehemaligen Zentralstelle für Gesamtverteidigung sei gedankt für die Einsichtnahmen in deren Dokumente. Verwaltungstellen des Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, der Bundeskanzlei und der Parlamentsdienste gewährten mir ebenfalls grosszügig Akteneinsicht. An dieser Stelle sei auch dem Personal der Benutzungsdienste des Schweizerischen Bundesarchivs, des Archivs für Zeitgeschichte und des Schweizerischen Sozialarchivs gedankt.

Vertiefende Einblicke in die sechziger und frühen siebziger Jahre gewährten mir auch damals beteiligte sicherheitspolitische Akteure. Ich danke allen diesen Persönlichkeiten, die sich die Zeit und die Musse nahmen, zu verschiedenen Zeitpunkten des Projektes Red und Antwort zu stehen, und die mir wertvolle weiterführende Hinweise gaben.

Zu grösstem Dank bin ich schliesslich meiner Ehefrau Madeleine und meinen Eltern verpflichtet. Sie standen mir während der gesamten Studienzeit mit viel Liebe und Geduld jederzeit hilfreich zur Seite. Und Madeleine unterstützte mein akademisches Vorhaben trotz Verzichts

auf unzählige gemeinsame Wochenenden und Abende mit unseren Kindern Michelle und Romana vorbehaltlos. Ihnen sei diese Arbeit gewidmet.

Zürich, im Januar 2002

Christoph Breitenmoser



## **Einleitung**



„Die Strategie unseres Staates wird immer vier Grundsätzen folgen: 1. Unser Land sollte nicht oder doch möglichst spät in einen Krieg eintreten. (...) 2. Durch Massnahmen der totalen Landesverteidigung soll der Eintrittspreis erhöht werden. In diesem Zusammenhang spielen die Möglichkeit und die Opportunität der Nuklearbewaffnung eine Rolle. 3. Es muss vermieden werden, dass unser Land in einem Krieg zwischen Koalitionen auf die falsche Seite gedrängt wird. (...) 4. Während des Krieges muss die Strategie dafür besorgt sein, dass ein möglichst grosser Teil der Nation intakt bleibt und unsere Verhandlungsposition nach dem Krieg möglichst stark ist.“<sup>1</sup>

Mit diesen Vorgaben leitete der Generalstabschef, Oberstkorpskommandant Paul Gygli, am 7. Juli 1967 die erste Plenarsitzung der Studienkommission für strategische Fragen ein. Dieses Gremium, von dem entscheidende Impulse für die weitere Entwicklung des Strategieschöpfungsprozesses<sup>2</sup> bis Anfang der siebziger Jahre ausgingen, hatte auf der Basis der genannten vier strategischen Grundsätze umfassende Lösungen zur Bewältigung der existentiellen Sicherheitsprobleme der Schweiz zu suchen. Die Leitlinien drückten dabei den unbedingten Willen aus, einen Zustand des „Friedens in Unabhängigkeit“ zu bewahren. Dies war zu allen Zeiten der staatlichen Existenz der Schweiz die höchste Zielbestimmung, weshalb die schweizerische Politik in

- 1 Protokoll der ersten Plenarsitzung der Studienkommission für strategische Fragen, 7. Juli 1967. S. 1f. BAr, E 5560 (D), 1996/188, 72.
- 2 Der Begriff „Strategieschöpfung“ entstammte ursprünglich den Bemühungen zur Systematisierung der strategischen Schulung in den achtziger Jahren. Edwin Rühli, Professor für Betriebswirtschaftslehre an der Universität Zürich und als Oberst i Gst eingeteilt im Stab Operative Schulung, definierte damit ein „koooperatives Arbeitsverfahren auf höchster Regierungsebene unter situationsbedingtem Zuzug von Spitzenbeamten und militärischen Führern, gestützt auf umfassende Informationen über das gesamte strategische Umfeld“. Däniker, Gustav. Schweizerische Selbstbehauptungsstrategien im Kalten Krieg: Aus der Werkstatt des Stabschefs Operative Schulung während der 80er Jahre. Frauenfeld 1996. S. 207f.

ihrem Wesenskern immer auch Sicherheitspolitik bedeutete. Und wie zu allen Zeiten bewegte auch in den sechziger Jahren die fundamentale Frage die Gemüter, wie dieses Staatsziel unter den gegebenen Umständen zu realisieren sei.<sup>3</sup>

Zweifellos waren die Resultate der Strategieformulierung – nämlich der Schlussbericht der Studienkommission für strategische Fragen (1969)<sup>4</sup> wie der grundlegende Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz aus dem Jahre 1973<sup>5</sup> – massgeblich geprägt vom Bedrohungsbild des Kalten Krieges. In der Perzeption der Zeitgenossen waren die sechziger und die Anfänge der siebziger Jahre im wesentlichen gekennzeichnet von den Unwägbarkeiten des Ost-West-Antagonismus in Europa. Als Kleinstaat und Binnenland im Herzen des Kontinents sah sich die Schweiz einem „permanenten Existenzkampf“ ausgesetzt, wobei die eigene staatliche Sicherheit als „Funktion der Sicherheitspolitik der Umwelt“ begriffen wurde.<sup>6</sup>

In diesem Sinne wurde die Existenzsicherung der Schweiz nur passiv-defensiv konnotiert. Die Sicherstellung des Überlebens der gesamten Nation mittels militärischer Verteidigungsbereitschaft und -fähigkeit war das schweizerische Programm der Selbstbehauptung im Kalten Krieg. Mit dem Begriff „Dissuasion“ wurde ein strategisches Verhalten definiert, das darauf abzielte, mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln einen potentiellen Gegner vom Angriff gegen das Land, seine

3 Spillmann, Kurt R. Sicherheit und Sicherheitspolitik – einst und jetzt. In: Ders., Rolf Kieser (Hg.). Blickpunkt Schweiz: 27 Ansichten. Zürich 1995. S. 79–98.

4 Studienkommission für strategische Fragen. Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz (14. November 1969). Hg. Schweizerischer Aufklärungsdienst. Schriften des SAD, Nr. 14. Stäfa 1971.

5 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) (27. Juni 1973). In: BBl 1973 II 112. [Sonderdruck: 11740].

6 Studienkommission für strategische Fragen, Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, S. 17f.

Bevölkerung, sein Territorium und seine Unabhängigkeit abzuhalten.<sup>7</sup> Sollte die Schweiz dennoch Ziel einer Aggression darstellen, so wollte sie mit beispiellosen passiven Schutzvorkehrungen zumindest eine Schadensminderung erreichen. Mit einer umfassenden Konzeption suchte man alle notwendigen Vorarbeiten für einen allfälligen nächsten Krieg, über dem bedrohlich das nukleare Damoklesschwert hing, in den Bereichen Armee, Zivilschutz, wirtschaftliche Landesverteidigung, geistige Landesverteidigung und Staatsschutz zu koordinieren, um diese auf das primäre Ziel der Bewahrung des Friedens in Unabhängigkeit zu bündeln.

Doch diese rein passiv-defensiven Selbstbehauptungsmassnahmen bedeuteten eine deutliche Verengung des Blickwinkels in der strategischen Beurteilung der scheinbar erstarrten sicherheitspolitischen Lage in Europa. Sicherheit lediglich als Funktion des Umfeldes zu begreifen hiess aktiven aussenpolitischen Leistungen zugunsten der Entwicklung einer stabilen Sicherheitsordnung wenig Bedeutung zuzumessen. Das Verharren in der auf einer rigiden Neutralitätsmaxime fundierten „Igelmentalität“ liess den damaligen Akteuren in der Strategieschöpfung eine Analyse der gesamten Spannbreite der zur Verfügung stehenden Mittel und Möglichkeiten unfruchtbar erscheinen.

Folglich wurde die Aussenpolitik in der Schaffung der sicherheitspolitischen Gesamtkonzeption Anfang der siebziger Jahre nur marginal thematisiert. Im bundesrätlichen Bericht zur Sicherheitspolitik der Schweiz (Bericht 73) – er gilt als Höhepunkt in der konzeptionellen Entwicklung im Kalten Krieg – wurde zwar unter erstmaliger

7 Der Begriff „Dissuasion“ erlangte mit der Aufnahme in den Schlussbericht der Studienkommission für strategische Fragen im Jahre 1969 als spezifisches schweizerisches Abwehrverhalten Geltung. Zur schweizerischen Dissuasionstheorie: Däniker, Gustav. Dissuasion: Schweizerische Abhaltestrategie heute und morgen. Hg. Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Demokratie. Frauenfeld 1987.

Verwendung des Begriffes „Sicherheitspolitik“<sup>8</sup> eine sogenannte „ausgreifende, aktive Komponente“ als Ergänzung zur militärischen Dissuasion formuliert. Damit sollten Beiträge zur internationalen Friedenssicherung geleistet werden. Doch bereits der Untertitel des Berichtes 73 (Konzeption der Gesamtverteidigung) impliziert, dass die damals neue Sicherheitspolitik im wesentlichen nichts anderes bedeutete als die Fortsetzung der traditionellen Militärpolitik. Daraus resultierte, dass die aktive Strategiekomponente zwar deklaratorisch definiert, ihre Konsequenzen bei den entsprechenden Mitteln – nämlich in Form eines Ausbaus der präventiven sicherheitspolitischen Instrumente – aber kaum gezogen wurden. Ein Spannungsfeld zwischen nach innen gerichteter traditioneller Sichtweise der auf Kriegserwartung basierenden Selbstbehauptung einerseits und zögerlichem sicherheitspolitischen Aufbruch in die internationale Sicherheitskooperation andererseits ist eklatant.

Vor diesem Hintergrund drängt sich deshalb die folgende zentrale Fragestellung auf: Worin liegt das fehlende Bewusstsein für den strategischen Wert der Aussenpolitik als Mittel der Sicherheitspolitik begründet?

Bei der Suche nach Lösungsansätzen zur Beantwortung der Hauptfrage kann nicht von weiteren sicherheitspolitischen Entwicklungen ab-

8 Bis Ende der sechziger Jahre war der Begriff „Sicherheitspolitik“ in der Schweiz selbst in der Fachterminologie kein festgefügtter Ausdruck. Damals sprach man vielmehr von der totalen Landesverteidigung, später von der Gesamtverteidigung. Von Sicherheitspolitik war vorweg in der internationalen Literatur die Rede, um als Sammelbegriff folgende Bereiche zu umfassen: Sicherheit vor einem Angriffskrieg, Bannen der Nebenwirkungen moderner Waffen und Senkung der Kriegsgefahr durch Begünstigung des politischen Umfeldes, das die Kriegswahrscheinlichkeit mildert. Gleichzeitig war er ein Terminus der aufkommenden Politischen Wissenschaft im Bestreben, die Politikbereiche unabhängig von Verwaltungsstrukturen zu definieren. Lendi, Martin. Das Recht der schweizerischen Sicherheitspolitik. In: Friedenssicherung: Vom Alpenréduit zur Sicherheitspolitik. Festschrift für Josef Feldmann. Hg. Josef Weiss et al. Frauenfeld 1989. S. 73–89. Wird unter Sicherheitspolitik die Koordination und Handhabung all jener Bereiche verstanden, die für die Existenzsicherung des Staates von Wichtigkeit sind, kann – wie dies nachfolgend geschieht – bereits vor dem Bericht 73 von einer, zumindest in Ansätzen vorhandenen Sicherheitspolitik gesprochen werden.

strahiert werden. Dies ist um so weniger angezeigt, als die Beschäftigung mit der gesamten hier zu untersuchenden Phase der sechziger bis Anfang der siebziger Jahre in zweifacher Hinsicht Relevanz besitzt: Zum einen weil verschiedene Probleme der Schweizer Landesverteidigung, die teilweise seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges unbeantwortet geblieben waren, im Grundsatz gelöst wurden. Zum anderen weil ebendiese Antworten Langzeitwirkungen bis in die neunziger Jahre hinein besaßen.

In groben Zügen lassen sich in jenem Jahrzehnt drei Hauptlinien der sicherheitspolitischen Entwicklung unterscheiden: Erstens wurden die Debatten um die militärische Verteidigungsdoktrin und die nukleare Bewaffnung für die Schweizer Armee abgeschlossen. Damit war der jahrelange militärische Konzeptionsstreit zwischen Befürwortern einer hochgerüsteten beweglichen Verteidigung (Mobile Defence) und Vertretern der traditionellen statischen Abwehr (Area Defence) beendet. Die resultierende Konzeption der militärischen Landesverteidigung von 1966 war schliesslich ein Kompromissprodukt. Diese Konzeption besaß beinahe dreissig Jahre Gültigkeit, bis sie durch das Armeeleitbild 95 abgelöst wurde.

Zweitens konnte Ende der sechziger Jahre mit der Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung die institutionalisierte Zusammenfassung der einzelnen militärischen und zivilen Verteidigungsanstrengungen erreicht werden. Damit wurden die bis anhin fruchtlosen Koordinationsbestrebungen ihrem Abschluss zugeführt, wenngleich auch das neue Gesamtverteidigungssystem, das bis Ende der neunziger Jahre Bestand hatte, aufgrund struktureller Defizite scheiterte.

Und drittens – dies ist die wichtigste hier zu untersuchende Entwicklungslinie – erscheint die Phase der sechziger und Anfang der siebziger Jahre in sicherheitspolitischer Hinsicht bedeutungsvoll, weil mit dem Ringen um eine Sicherheitsstrategie in Form des Berichtes 73 schliesslich eine Gesamtkonzeption formuliert wurde, die knapp zwanzig Jahre Gültigkeit besaß. Sie wurde erst im Gefolge des strategischen Umbruchs im Jahre 1989 von einer neuen Konzeption (Bericht 90) abgelöst. Dabei ist ferner zu beachten, dass es sich damals um die erste Gesamtkonzeption der Schweiz überhaupt handelte. Eine Reihe weiterer staat-

licher Konzeptionen sollte in jenen Jahren folgen, als die Staatsführung mittels solcher Gesamtlösungen den komplexer werdenden Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft zu begegnen trachtete.<sup>9</sup>

Gerade der Prozess der Strategieschöpfung zeigte, dass es sich hierbei um einen äusserst komplexen Vorgang handelte. Die zentralen Zielbestimmungen, die definierten Strategien und die eingesetzten Mittel waren das Ergebnis eines vielschichtigen Evaluationsprozesses, auf den viele objektive und subjektive Einflussfaktoren einwirkten. In Anlehnung an die wissenschaftliche Strategietheorie – zu erwähnen sind Murray, Knox und Bernstein<sup>10</sup> oder Mintzberg<sup>11</sup> und schweizerischerseits Carrel<sup>12</sup>, teilweise auch Frei<sup>13</sup> und Lendi<sup>14</sup> – wird nach-

- 9 Rund 30 Gesamtkonzeptionen wurden bis Ende der siebziger Jahre vom Bundesrat in Auftrag gegeben: Verkehrs-, Energie-, Medien-, Tourismuskonzeption etc. Allerdings enthielt der Gedanke der Gesamtplanung vielfach auch rückwärtsge wandte Momente, indem der Wunsch nach den „guten alten Zeiten“ durchdrang, als die Probleme noch kontrollierbar schienen. Man kann diese helvetische Konzeptionswelle deshalb auch als Reaktion auf die immer grösser werdenden Unsicherheiten jener Zeit werten, welche sich nach der Wachstumseuphorie der fünfziger Jahre allmählich zeigten.
- 10 Murray, Williamson, MacGregor Knox, Alvin Bernstein (Hg.). *The Making of Strategy: Rulers, States, and War*. Cambridge 21995.
- 11 Mintzberg, Henry. *Die Strategische Planung: Aufstieg, Niedergang und Neubestimmung*. München 1995. [Originaltitel: *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York 1994.]
- 12 Carrel, Laurent F. Weiterentwicklung der sicherheitspolitischen Strategie im Rahmen gesamtpolitischer Überlegungen. In: *Schweizer Armee heute und in Zukunft: Das aktuelle Standardwerk über die schweizerische Landesverteidigung*. Hg. Ders. Thun 131996. S. 27–48, hier 46f.; Ders. Sicherheitspolitische-strategische Lagebeurteilung: Neue Herausforderungen an die Methodik. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift*, Nr. 3 (1994): S. 227–234.
- 13 Dass sich staatliches Verhalten aus dem Zusammenspiel von Impulsen aus dem internationalen System und von innen ergibt, wurde im Falle der Schweiz verschiedentlich dargelegt von Daniel Frei. Vgl. seine grundsätzlichen Überlegungen zu einem Modell der schweizerischen Aussenpolitik: *Die Schweiz im internationalen System*. In: Jürg Steiner (Hg.). *Das politische System der Schweiz*. Piper Reihe Sozialwissenschaft, Bd. 5. München 1971. S. 163–200, hier 186–189.
- 14 Lendi, Martin. *Staatsführung und Sicherheitspolitik*. In: Ders. *Planung als politisches Mitdenken*. Zürich 1994.

folgend von fünf hauptsächlichen Faktoren, welche den Strategieschöpfungsprozess bestimmen, ausgegangen. Diese werden auf die schweizerischen Verhältnisse der sechziger Jahre übertragen und weiterentwickelt: 1. spezifisch historische Identität als „Sonderfall“ im Herzen Europas mit „immerwährender“ Neutralität; 2. äussere Umfeldbedingungen des Ost-West-Antagonismus mit atomaren „overkill“-Kapazitäten; 3. innenpolitische Befindlichkeiten im Zeichen des gesellschaftlichen Wertewandels; 4. institutionelle Regierungs- und Verwaltungseigenheiten bedingt durch sektorielles Departementsdenken; und 5. Einfluss der am Strategieschöpfungsprozess beteiligten Entscheidungsträger.

Damit sind gleichzeitig die Unterfragen formuliert, anhand derer der Prozess der Strategieformulierung untersucht wird:

- Welches waren die entscheidenden Akteure (Vordenker/Verwaltungseinheiten) in der Strategieformulierung? Wer war an diesem Prozess nicht beteiligt? Welches waren ihre politisch-ethischen Weltbilder und Erfahrungshintergründe?
- Welche Definitionen von „Strategie“ und „Sicherheitspolitik“ lagen dem Prozess der Strategieschöpfung zugrunde?
- Wie gestaltete sich die Dynamik dieses Prozesses? Wie gross war der Handlungsspielraum zu Beginn? Welche sicherheitspolitischen Prinzipien und Teilkonzeptionen waren bereits vorgegeben?
- Wie schätzten die Entscheidungsträger die sicherheitspolitischen Umfeldbedingungen in Europa ein? Wie wurden die innenpolitischen Ereignisse des gesellschaftlichen Umbruchs gewertet?
- Welche Konsequenzen zogen die Akteure daraus für ihre strategische Grundlegungen?
- Wie wurden die Resultate der Studienkommission für strategische Fragen und der Bericht 73 von den Bundesbehörden (Regierung/Parlament/Verwaltung) und der Öffentlichkeit (Medien) bewertet? Inwieweit konnte ein gesellschaftlicher Konsens erzielt werden?

Die genannten Wirkungsfaktoren auf die Entwicklung des strategischen Denkens in der Schweiz begründen die Disposition der Arbeit.

Im folgenden wird die Untersuchung einerseits thematisch in drei Teile gegliedert, um die einzelnen, den Strategieschöpfungsprozess bestimmenden Faktoren herauszustreichen. Andererseits wird der Rekonstruktion der Geschehnisse Rechnung getragen, indem in sechs Kapiteln in chronologischer Abfolge der Lauf der Geschichte geschildert wird.

Teil I umreißt den Bezugsrahmen, innerhalb dessen sich der Strategieschöpfungsprozess ausgestaltete. Dabei wird die konzeptionelle Kontinuität der Aussen- und Sicherheitspolitik unter dem Vorzeichen der Neutralitätsdoktrin seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges dem fundamentalen Wandel des äusseren und inneren Umfeldes in den sechziger Jahren gegenübergestellt. Zu zeigen ist insbesondere, wie stark das schweizerische Neutralitätsverständnis seit 1945 geprägt war von der Vorstellung nationaler Unabhängigkeit und staatlicher Souveränität, welche aber angesichts der faktischen internationalen Interdependenzen zunehmend wirklichkeitsfremd wurden. (1. Kapitel)

Gerade mit dem Eintritt ins Nuklearzeitalter und der damit verbundenen Wandlung des modernen Kriegsbildes war die auf Verteidigungsaufrechterhaltung bedachte Schweiz herausgefordert. Auch an der innenpolitischen Front verstärkten sich die Zweifel an der Verteidigbarkeit des Kleinstaates und die Vorwürfe der Militarisierung der Gesellschaft. Diesbezüglich ist der soziale Umbruch im Zeichen des Wertewandels und seine Auswirkungen auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik darzustellen. (2. Kapitel)

Teil II thematisiert die Ungleichzeitigkeit der schweizerischen Strategiedynamik. Die Festsetzung der Verteidigungsdoktrin und die institutionelle Ausgestaltung des Gesamtverteidigungssystems waren nämlich dem eigentlichen strategischen „Überbau“ zeitlich vorangegangen. Diese beiden Prozesse waren nicht von Rückschlägen gefeit. Der Mirage-Skandal von 1964 hatte weitreichende Konsequenzen bezüglich des operativen Einsatzes der Armee und der finanziellen Größenordnungen künftiger Rüstungsbeschaffungen. Eine Verteidigungsdoktrin der mittleren Linie war die Folge. Ebenso ist hier darzustellen, dass die schweizerische Atombewaffnungsoption Mitte der sechziger

Jahre seitens der Armeeführung de facto fallengelassen werden musste. (3. Kapitel)

Angesichts der grundsätzlichen Problematik, der sich die Schweiz in Anbetracht eines möglichen Atomkrieges gegenüber sah, stellte sich zudem die Frage nach den zu treffenden Schutzvorkehrungen. Dabei ist eine Erweiterung der Landesverteidigung um zivile Sektoren festzustellen – wobei in der Organisation der Gesamtverteidigung aufgrund struktureller Schwächen allerdings nicht überwindbare Koordinationsdefizite auszumachen sind. (4. Kapitel)

Teil III analysiert schliesslich den Strategieschöpfungsprozess im engeren Sinne. Hier steht insbesondere das Spannungsfeld zwischen Anspruch und Realität der ausgreifenden Sicherheitspolitik im Zentrum. Es wird gezeigt, dass dank Einflüssen von ausländischen Strategietheoretikern bereits vor dem institutionalisierten Prozess erste Impulse in diese Richtung vermittelt wurden. Den Durchbruch zum strategischen Denken in der Schweiz erzielte allerdings erst die Studienkommission für strategische Fragen. Ihre Ergebnisse sind hierbei einer kritischen Analyse zu unterziehen, vor allem in bezug auf das offensichtliche Verharren in der „Igelmentalität“. Eine Darstellung des Strategieschöpfungsprozesses, welche die in der Expertenkommission Nichtbeteiligten unerwähnt liesse, würde gerade bezüglich der ausgreifenden Komponente ein wesentliches Element ausser Acht lassen. Mit ihrem friedensstrategischen Leitbild stellte die Sozialdemokratische Partei nämlich der sich herausbildenden offiziellen Sicherheitspolitik eine Alternativkonzeption gegenüber. (5. Kapitel)

Schliesslich bleibt das Resultat der langjährigen Strategieformulierung, nämlich die erste offizielle Gesamtstrategie in Form des bundesrätlichen Berichtes über die Sicherheitspolitik der Schweiz, im Detail zu untersuchen – primär unter dem Aspekt des Stellenwertes der Aussenpolitik. Da es sich um ein Dokument von staatspolitischer Bedeutung handelte, musste Wert darauf gelegt werden, dass der Bericht 73 positive Resonanz fand. Entsprechend sind abschliessend die Rezeptionen sowohl bei den Eidgenössischen Räten als auch bei der breiten Öffentlichkeit näher zu beleuchten. (6. Kapitel)

Der Forschungsstand bezüglich der in dieser Arbeit untersuchten Thematik präsentiert sich als ungenügend. Dieser Umstand liegt zuallererst in der Tatsache begründet, dass die schweizerische Historiographie erst seit kurzem begonnen hat, die Schwelle des Endes des Zweiten Weltkrieges zu überschreiten. Obwohl das 20. Jahrhundert nunmehr abgeschlossen ist, hat sich die Geschichtswissenschaft mit den Entwicklungen im eigenen Land ab der zweiten Jahrhunderthälfte erst in Ansätzen befasst. Bis vor kurzem wurde solcherart Zurückhaltung nicht als problematisch empfunden, galt doch die zeitgeschichtliche Beschäftigung als ein Randgebiet, für das benachbarte Disziplinen zuständig waren. So blieben der Zweite Weltkrieg und seine Vorgeschichte lange Zeit Dreh- und Angelpunkt der historischen Betrachtung. Erst die Nachwirkungen einer weiteren epochalen Zäsur, gemeint sind die weltpolitischen Umbruchsjahre 1989/91, liessen die „geschichtsbildlose Lücke zwischen bearbeiteter Vergangenheit und fortschreitender Gegenwart“ grösser erscheinen. Damit wurden die Bestrebungen verstärkt, die Nachkriegszeit unter dem Aspekt der abgeschlossenen Periode des Kalten Krieges zu analysieren.<sup>15</sup>

Seither ist eine ganze Reihe historischer Arbeiten entstanden, wobei der Forschungsschwerpunkt thematisch vor allem auf der bi- und multilateralen Aussenwirtschaftspolitik liegt sowie in zeitlicher Hinsicht auf die unmittelbare Nachkriegszeit bis Anfang der fünfziger Jahre

15 Kreis, Georg. Plädoyer für eine zeitgemässe Geschichte. In: Neue Zürcher Zeitung, 17./18. August 1985; Ders. Zur Einleitung: Erste Blicke auf die schweizerische Aussenpolitik nach 1945. In: Ders. (Hg.). Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950. Itinera, Fasc. 18. Basel 1996. S. 5–17. Zurecht warnte Garamvölgyi in diesem Zusammenhang vor den „Fallstricken einer gegenwartsorientierten Fragestellung“. Denn die oftmals implizite These eines „Fehlstarts“ der Schweiz nach 1945 nährt sich vielfach allzu offensichtlich aus der gegenwärtigen Problemlage, insbesondere den Schwierigkeiten der Integrationspolitik der Schweiz in bezug auf Europa. Zu bedenken sei, so die Autorin, nicht nur der handlungswirksame Erfahrungshintergrund der damaligen Akteure, sondern auch die damalige Perzeption des Problemdrucks. Garamvölgyi, Judith. Fallstricke einer gegenwartsorientierten Fragestellung. In: Kreis, Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950, S. 171–174.

fokussiert ist.<sup>16</sup> Gerade das bewegte Jahrzehnt der sechziger/Anfang der siebziger Jahre findet aber in der zeitgeschichtlichen Analyse nach wie vor wenig Beachtung.<sup>17</sup>

Die aussen- und sicherheitspolitische Geschichtsschreibung seit 1945 im engeren Sinne muss – abgesehen von ersten historischen Arbeiten zum Verhältnis der Schweiz zu einzelnen internationalen Organisationen – ebenfalls als wenig fortgeschritten bezeichnet werden. Das Feld wird immer noch von politologischen Überblickswerken dominiert, welche sich primär auf öffentliche Verlautbarungen stützen.<sup>18</sup> Eine

- 16 Die neuere Forschungsliteratur wird in Kapitel 1 aufgearbeitet und in den entsprechenden Fussnoten angezeigt. Daneben sind die folgenden historischen Überblickswerke zu nennen: Gilg, Peter, Peter Hablützel. Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945). In: Geschichte der Schweiz und der Schweizer, Bd. 3. Hg. Beatrix Mesmer et al. Basel-Frankfurt a.M. 1983. S. 821–968; Eine kleine Geschichte der Schweiz: Der Bundesstaat und seine Traditionen. Hg. Manfred Hettling et al. Frankfurt a.M. 1998; Allematt, Urs. Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik: Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945–1991). In: Riklin, Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, S. 61–78; Tanner, Jakob. Grundlinien der schweizerischen Aussenpolitik seit 1945. Arbeitspapiere der Schweizerischen Friedensstiftung, Nr. 16. Bern 1993; Bretscher-Spindler, Katharina. Vom heissen zum kalten Krieg: Vorgeschichte und Geschichte der Schweiz im kalten Krieg. Zürich 1997.
- 17 Auf die spärlich vorhandenen Forschungsergebnisse wird in Kapitel 2.2 verwiesen.
- 18 Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Hg. Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Bd. 11. Bern-Stuttgart-Wien 1992; Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Hg. Alois Riklin, Hans Haug, Hans Christoph Binswanger. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Bd. 2. Bern-Stuttgart 1975; Gabriel, Jürg Martin, Sandra Hedinger. Aussen- und Sicherheitspolitik. In: Handbuch der Schweizer Politik. Hg. Ulrich Klöti et al. Zürich 1999. S. 693–723; Frei, Daniel. Internationaler Kontext: Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen. In: Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 1: Grundlagen. Hg. Alois Riklin. Bern-Stuttgart 1983. S. 465–537; Gabriel, Jürg Martin. Sackgasse Neutralität. Zürich 1997; Rhinow, René (Hg.). Die schweizerische Sicherheitspolitik im internationalen Umfeld. Basel-Frankfurt a.M. 1995; Linke, Manfred. Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit (1945–1989): Eine von amtlichen Verlautbarungen des Bundesrates ausgehende Darstellung und Analyse. Diss. Chur-Zürich 1995.

gewisse Abhilfe schuf das Nationale Forschungsprogramm 42 „Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik“, das im Herbst 2000 beendet wurde. In diesem Kontext entstanden erste umfassendere historische Darstellungen, die sich ausschliesslich der Thematik der aussen- und sicherheitspolitischen Entwicklung der Schweiz widmeten.<sup>19</sup>

Betrachtet man schliesslich die Entwicklungsgeschichte der schweizerischen Landesverteidigung, so ist festzuhalten, dass die wissenschaftliche Beschäftigung primär unter militärischen Gesichtspunkten im Sinne von Armee-Geschichten erfolgte.<sup>20</sup> Dies dürfte nicht zuletzt eine Konsequenz des mangelhaften strategischen Denkens in der Schweiz sein. Durch den Eindruck des nationalen Réduit im Zweiten Weltkrieg und durch den Eintritt ins Nuklearzeitalter wurde nämlich die Strategiediskussion insofern negativ beeinflusst, als fortan – vermeint-

19 Zu erwähnen sind vor allem: Spillmann, Kurt R., Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser, Marcel Gerber. Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation. Zürich 2001; Hug, Peter, Thomas Gees, Katja Dannecker. Die Aussenpolitik der Schweiz im kurzen 20. Jahrhundert: Antibolschewismus, Deutschlandpolitik und organisierte Weltmarktintegration: Segmentierte Praxis und öffentliches Ritual (im Erscheinen); Mantovani, Mauro. Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947–1963): Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin. Zürich 1999.

Eine Auflistung aller im Rahmen des NFP 42 erschienenen Publikationen ist zu finden in: Goetschel, Laurent. Aussenpolitik im Wandel: Synthese des NFP 42. Bern 2000. [Homepage NFP 42: [http://www.snf.ch/NFP42/projects/f\\_projects\\_d.html](http://www.snf.ch/NFP42/projects/f_projects_d.html)].

Einen allgemeinen Überblick über die in der Nachkriegszeit geleisteten Sicherheitsbeiträge der Schweiz im weitgefassten Sinne bietet zusätzlich: Fanzun, Jon A., Patrick Lehmann. Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945–2000. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 57. Zürich 2000.

20 Auf die existierenden Darstellungen wird in Kapitel 3 verwiesen. An dieser Stelle sei erwähnt, dass die Entwicklung der Verteidigungskonzeption in der Nachkriegszeit Gegenstand bildet eines grösseren Forschungsprojektes im Rahmen der umfangreichen Reihe „Geschichte des Generalstabes“ (Band IX) mit dem Titel „Von der Réduitstrategie zur flächendeckenden Abwehr (1945–1966)“ unter Leitung von Roland Beck, Rudolf Jaun, Hans Rudolf Fuhrer und Jürg Stüssi-Lauterburg.

lich – lediglich nur noch operativ-taktische Probleme im Vordergrund standen.

Der schliesslich Mitte der sechziger Jahre erfolgte Durchbruch zu einem umfassenden strategischen Denken wird in der jüngeren Forschung – neben den einschlägigen Übersichtsartikeln von Däniker/Spillmann<sup>21</sup> und von Gasteyger<sup>22</sup> – bisher nur in einigen wenigen Darstellungen thematisiert. Am ausführlichsten geschieht dies in der Zürcher Lizentiatsarbeit von Thomas Köppel (1994). Dieser strebt danach, eine Entwicklungsgeschichte von der totalen Landesverteidigung über die Gesamtverteidigung zur umfassenden Sicherheitspolitik nachzuzeichnen. Sein Fokus ist auf den Wandel der rein reaktiven Verteidigungspolitik zur auch präventive Elemente enthaltenden Sicherheitspolitik gerichtet. Damit ist er jedoch gezwungen, sowohl die militärischen Aspekte miteinzubeziehen als auch die Entwicklung der zivilen Komponenten (Aussenpolitik, Zivilschutz, wirtschaftliche und geistige Landesverteidigung sowie Staatsschutz) zu skizzieren. Folglich sind die Ausführungen zur Aussenpolitik nur cursorisch.<sup>23</sup>

Aufgrund der 35jährigen Sperrfrist des Schweizerischen Bundesarchivs stellte die Anfang der achtziger Jahre erschienene Studie des ehemaligen Generalstabschefs Hans Senn unter dem Titel „Friede in Unabhängigkeit“ lange Zeit das wichtigste Werk zur Entwicklungsgeschichte der schweizerischen Sicherheitspolitik dar. Der Verfasser zitiert nämlich vielerorts aus damals noch gesperrten Dokumenten. Der Schwerpunkt liegt allerdings auf der Weiterentwicklung der einzelnen Zweige der totalen Landesverteidigung ab 1945 und den damit einhergehenden verwaltungsinternen Koordinationsproblemen. Interessanter sind die Ausführungen über die Etappen auf dem Weg zur Formulierung der Sicherheitspolitik in den sechziger Jahren, wobei allerdings

21 Däniker, Gustav, Kurt R. Spillmann. Die Konzeption der schweizerischen Sicherheitspolitik. In: Riklin, Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, S. 591–605.

22 Gasteyger, Curt. Sicherheitspolitik. In: Riklin, Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, S. 197–221.

23 Köppel, Thomas. Auf dem Weg zur Doppelstrategie: Die Entstehung der schweizerischen Sicherheitspolitik 1945–1973. Liz. Zürich 1994 (mimeo).

der Aussenpolitik – bezeichnenderweise – kaum Platz eingeräumt wird.<sup>24</sup>

Dem vielversprechenden Titel „Der Beitrag neutraler Staaten zur Friedenssicherung untersucht am Beispiel Österreichs und der Schweiz“ (1976) des Autors Alfred Aebi steht eine eher traditionelle Betrachtung gegenüber, in der die militärische Landesverteidigung und die Gesamtverteidigungsorganisation hauptsächlichen Untersuchungsgegenstand bilden. Dennoch gelingt es Aebi, die abweichende Auffassung bezüglich des Stellenwertes der Aussenpolitik in einer umfassenden Sicherheitspolitik zwischen den beiden Ländern aufzuzeigen.<sup>25</sup>

Eine akribische Auseinandersetzung mit den Textinhalten des Schlussberichtes der Studienkommission für strategische Fragen und des Berichtes 73 leistet die Mitte der achtziger Jahre erschienene Studie von Beat Näf. Dabei überzeugt die politologische Analyse sowohl der Begriffe und der Struktur als auch des materiellen Kerns der beiden Dokumente. Aufgrund ihres Fokus bleibt die Arbeit für die hier interessierende Fragestellung aber nur bedingt aussagekräftig.<sup>26</sup>

Eine Auseinandersetzung mit militärstrategischem Denken und Handeln bietet die jüngere Schrift von Hans Eberhart. Darin zeigt der Verfasser unter anderem auf, wie strategisches Denken in der Schweiz erst allmählich zu einer gewissen „Reife“ gelangte. Die Gründe, weshalb die einzelnen Bereiche der Landesverteidigung weitgehend unabhängig voneinander entwickelt wurden, vermutet er primär in der departementalen Führungsstruktur. Zuunrecht – wie zu zeigen sein wird – kritisiert er allerdings die seiner Meinung nach „zu kurz“ greifenden

24 Senn, Hans. Friede in Unabhängigkeit: Von der Totalen Landesverteidigung zur Sicherheitspolitik. Frauenfeld 1983.

25 Aebi, Alfred. Der Beitrag neutraler Staaten zur Friedenssicherung untersucht am Beispiel Österreichs und der Schweiz. Schriften des SAD, Nr. 14. Diss. Stäfa 1976.

26 Näf, Beat. Anfang und erste Entwicklung einer schweizerischen Strategie (Sicherheitspolitik) 1969–1973. In: SAMS-Informationen, Nr. 1 (1984): S. 51–146. [Erstausgabe: Die konzeptionelle Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik in der Zeit ihrer Entstehung 1969–1973. Kleine Studien zur politischen Wissenschaft, Nr. 201/202. Zürich 1981.]

Erklärungsansätze wie die Dominanz des Igedenkens oder der bewaffneten Neutralität.<sup>27</sup>

Schliesslich sei noch auf die vorhandene Literatur über das Wirken einzelner, der Sache der Strategie verpflichteten Persönlichkeiten und deren Einfluss auf das strategische Denken in der Schweiz hingewiesen. Diese zumeist in Festschriften enthaltenen Beiträge sind zwar naturgemäss von Wohlwollen gegenüber dem Geehrten geprägt, sie bieten aber dennoch wertvolle Hinweise. Zu erwähnen sind insbesondere die Würdigungen von Karl Schmid<sup>28</sup>, Gustav Däniker<sup>29</sup> und Franz Muheim<sup>30</sup>.

Sind sich alle genannten Autoren in der Beschreibung der sicherheitspolitischen Entwicklungsgeschichte bis 1973 unter dem Vorzeichen einer zögerlichen Integration der ausgreifenden, aktiven Komponente grundsätzlich einig, so ist die Frage, weshalb es im Rahmen des Strategieschöpfungsprozesses dazu gekommen ist, ungleich schwieriger zu beantworten. In diesem Sinne leistet die vorliegende Untersuchung

- 27 Eberhart, Hans. Militärstrategisches Denken und Handeln in der Schweiz: Ein altes, militärwissenschaftliches Manko! Hg. Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft. Militärpolitische Informationen, Mai 1999. Zürich 1999.
- 28 Däniker, Gustav. Der Einfluss der Kommission Schmid auf die Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik. In: Kurt R. Spillmann, Hans Künzi (Hg.). Unter Mitarbeit von Christoph Breitenmoser, Jon A. Fanzun, Patrick Lehmann, Andreas Wenger. Karl Schmid als strategischer Denker: Beurteilungen aus historischer und aktueller Perspektive: Bericht und Auswertung der Tagung vom 1. Juli 1997. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 45. Zürich 1997. S. 21–30; Ders. Karl Schmid als Soldat und Stratege. In: Beiträge zum Zweiten Karl-Schmid-Symposium. Hg. Karl-Schmid-Stiftung. Zürich 1994. S. 15–18.
- 29 Senn, Hans. Der Beitrag Gustav Dänikers zur Entwicklung des operativen und strategischen Denkens. In: Strategie: Beiträge zur Sicherheitspolitik, Unternehmensführung und Kommunikation. Festgabe für Gustav Däniker zum 65. Geburtstag. Hg. Daniel Heller et al. Zürich 1993. S. 29–44.
- 30 Gasteyer, Curt. Strategie und Aussenpolitik. In: Franz Muheim – ein weltoffener Urner. Festschrift zum 70. Geburtstag. Hg. Hansheiri Inderkum. Altdorf 1993. S. 67–72; Strategie – Sicherheitspolitik – Gesamtverteidigung. Dankesschrift für Franz Muheim. Hg. Martin Lendi, Heini Gränicher (im Auftrag der Sachgruppe Strategie). Zürich 1987.

einen Beitrag zur Forschung über die Entwicklung der Sicherheitspolitik in den sechziger bis Anfang der siebziger Jahre.

Ein zeitgeschichtliches Vorhaben, das Ereignisse bis 1973 analysiert, sieht sich bezüglich der Quellensituation – abgesehen von den leicht greifbaren öffentlichen Verlautbarungen des Bundesrates<sup>31</sup> und des Parlamentes<sup>32</sup> sowie von den publizistischen Berichterstattungen<sup>33</sup> – einigen Schwierigkeiten gegenüber. Obwohl die breitangelegte Aktenedition der „Diplomatischen Dokumente der Schweiz“ mittlerweile in die Nachkriegszeit vorgestossen ist, sind diese Dokumente nur von beschränktem Wert, da sie erst bis zu den fünfziger Jahren publiziert sind.<sup>34</sup> Für die vorliegende Arbeit von Bedeutung sind deshalb die ungedruckten Quellen aus dem Schweizerischen Bundesarchiv in Bern. Doch die – nach neuem Archivierungsgesetz (1998) – 30jährige Schutzpflicht für Verwaltungsunterlagen des Bundes bot Probleme

31 Berichte und Botschaften des Bundesrates an die Bundesversammlung im Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft oder veröffentlichte Reden von Mitgliedern der Landesregierung und Chefbeamten in Documenta Helvetica (ab 1970).

32 Protokoll des National- und Ständerates (nur im Bundesarchiv Bern vorhanden; bis 1971 vollständige Wiedergabe der parlamentarischen Verhandlungen; ab 1971 erscheint das Protokoll nicht mehr als selbständiger Druck) sowie Amtliches Bulletin der Bundesversammlung: National- und Ständerat (enthält bis 1970 nur die vom erstbehandelnden Rat zur Veröffentlichung beschlossenen Geschäfte; seit 1972 vollständige Wiedergabe aller parlamentarischen Verhandlungen).

33 Die Dokumentation zur schweizerischen Politik des Institutes für Politikwissenschaft an der Universität Bern (Forschungszentrum für schweizerische Politik) erweist sich als sehr ergiebig bei der Suche nach publizistischen Beiträgen. Die Zeitungsausschnittsammlung bildet gleichzeitig die Grundlage der jährlich erscheinenden Chronik „Année politique suisse“. Es handelt sich um das umfassendste Archiv dieser Art in der Schweiz. Leider sind die Bestände 1965–1972 schlecht erschlossen, so dass dafür zusätzlich auf die Zeitungsdokumentationen des Schweizerischen Sozialarchivs und des Archivs für Zeitgeschichte zurückgegriffen werden musste.

34 Vgl. den letztpublizierten Band: Diplomatische Dokumente der Schweiz: Bd. 18. (I.VII.1949–30.IV.1952). Hg. Nationale Kommission für die Veröffentlichung diplomatischer Dokumente der Schweiz. Zürich 2001. Zeitlich weiter, teilweise bereits bis in die sechziger Jahre, reicht die auch über das Internet zugängliche elektronische Datenbank DoDiS (Documents Diplomatiques Suisses) [<http://www.admin.ch/bar/de/dds/dds1.html>].

bezüglich der Zugänglichkeit, dies insbesondere im Hinblick auf die zeitlich schwergewichtig durchzuführende Analyse des Strategie-schöpfungsprozesses bis Anfang der siebziger Jahre. Dank grosszügig gewährter Akteneinsicht seitens des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), seitens der Bundeskanzlei und der Parlamentsdienste sowie seitens einzelner Depositäre konnten die verwaltungsinternen Quellen der in die Strategieformulierung involvierten Stellen erschlossen werden. In einigen Fällen war dies jedoch mit der Restriktion verbunden, auf direkte Zitate und auf die Nennung von Personennamen zu verzichten.

Im einzelnen erwiesen sich insbesondere die Quellen des Generalstabes, welche teilweise erst vor kurzem, im Jahre 1998, dem Bundesarchiv abgeliefert worden waren, und diejenigen der Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV) als besonders gewinnbringend. Daneben konnte der Verfasser auch den parlamentarischen Meinungsbildungsprozess verfolgen, indem ihm Einsicht gewährt wurde in die Protokolle der Militär- und Aussenpolitischen Kommissionen beider Räte. Zusätzlich wurden die Handakten des ehemaligen Vorstehers des Militärdepartementes, Bundesrat Rudolf Gnägi, bearbeitet. Schliesslich wurde auch der Nachlass von Oberstkorpskommandant Alfred Ernst konsultiert.

An dieser Stelle sei erwähnt, dass der Autor ebenfalls Zugang erhalten hatte zu den Dokumenten der ehemaligen Zentralstelle für Gesamtverteidigung in Bern, bevor diese an das Bundesarchiv abgeliefert wurden. Hierbei waren vor allem die Unterlagen im unmittelbaren Vorfeld des Berichtes 73 von Interesse. Nachfolgend wird jedoch einfachheitshalber aus den abgelieferten Beständen zuhanden des Bundesarchivs zitiert.

Im Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich wurden die Nachlässe zweier bedeutender Persönlichkeiten der Studienkommission für strategische Fragen gesichtet. Im ausgezeichnet erschlossenen Nachlass des damaligen Präsidenten Karl Schmid wurden vor allem die Dossiers zur Landesverteidigung, zu seinen Vorträgen und Publikationen sowie einzelne Korrespondenzen konsultiert. Infolge Rückgabe von gewissen Aktenbeständen an das EMD ist Schmid's Wirken in der

Studienkommission allerdings nur lückenhaft belegt. Noch keine derart umfassende Katalogisierung ist beim Nachlass des kürzlich verstorbenen Strategieexperten und Militärpublizisten Gustav Däniker vorhanden. Seine persönlichen Akten wurden komplementär zu den umfassenden Beständen des Bundesarchivs verwendet. Hierbei interessierte vor allem Dänikers reger Schriftverkehr.

Schliesslich wurde auf das Schweizerische Sozialarchiv in Zürich zurückgegriffen, um den sicherheitspolitischen Positionsbezug der Sozialdemokratischen Partei zu erfassen, welche als einzige Partei der offiziellen Konzeption der Bundesbehörden eine Alternative entgegstellte. Dort wurden als SP-interne Quellen vor allem die Protokolle der Parteitage und die Geschäftsberichte konsultiert.

Für die Aufarbeitung zeitgeschichtlicher Fragestellungen ist letztendlich die Befragung von Zeitzeugen (Oral History) unabdingbar, um Einblicke in die Gedankenwelt der damals hauptsächlichen Akteure zu gewinnen. In diesem Sinne war insbesondere die dem Wirken Karl Schmidts als strategischem Denker gewidmete Fachtagung der Karl-Schmid-Stiftung in Zusammenarbeit mit der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich aus dem Jahre 1997 von grossem Wert.<sup>35</sup> Ebenso boten einige der vom Archiv für Zeitgeschichte veranstalteten Kolloquien unter der Leitung von Prof. Dr. Klaus Urner gewinnbringende Eindrücke.<sup>36</sup> In erster Linie sind hier aber all jene Persönlichkeiten zu erwähnen, die dem Verfasser bereitwillig Auskunft erteilten über ihre damaligen Aktivitäten und ihm vielerlei wertvolle Hinweise gaben.<sup>37</sup>

35 Spillmann, Kurt R., Hans Künzi (Hg.). Unter Mitarbeit von Christoph Breitenmoser, Jon A. Fanzun, Patrick Lehmann, Andreas Wenger. Karl Schmid als strategischer Denker: Beurteilungen aus historischer und aktueller Perspektive: Bericht und Auswertung der Tagung vom 1. Juli 1997. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 45. Zürich 1997.

36 Eine Liste der diesbezüglichen Tondokumente und Transkriptionen der AfZ-Kolloquien findet sich in der Bibliographie.

37 Eine entsprechende Übersicht über die Gespräche des Autors mit Zeitzeugen ist ebenfalls in der Bibliographie aufgeführt.

**Teil I**  
**Bezugsrahmen**  
**– Konzeptionelle Kontinuität**  
**versus äusserer und innerer Wandel**



## 1. Kapitel

### Grundlegung der Schweizer Neutralitätsdoktrin – Aussen- und Sicherheitspolitik „à double face“

Die konzeptionellen Grundlagen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik des Kalten Krieges wurden unmittelbar im Nachgang zum Zweiten Weltkrieg und zur Zeit des beginnenden Blockantagonismus zwischen Ost und West Ende der vierziger Jahre definiert. Zu Beginn der langen „Ära Petitpierre“ – Bundesrat Max Petitpierre war von 1945 bis 1961 als Vorsteher des Politischen Departementes für die Geschicke der schweizerischen Aussenbelange verantwortlich<sup>1</sup> – ist eine Dogmatisierung der Maxime der Neutralität zu konstatieren, welche für die schweizerische Position im internationalen Umfeld entscheidenden Einfluss haben sollte.

Nachdem die Eidgenossenschaft die Wirren des Zweiten Weltkrieges unbeschadet überstanden hatte, verfestigte sich der Glaube, dass dies – wie bereits zur Zeit des Ersten Weltkrieges und im Deutsch-Französischen Krieg von 1870/71 – dem zähen Festhalten an der unbedingten bewaffneten Neutralität zuzuschreiben sei. Entsprechend wurden die Kriegsjahre als eine bestandene Bewährungsprobe begriffen. Die Ereignisse von 1939 bis 1945 wurden zu einer identitätsstiftenden Quelle, zu einer Bestätigung der Richtigkeit der eigenen nationalen Politik. Unter historischer Verklärung wurde die Schweiz so als „Antithese“ zu

1 Zum Wirken des Vorstehers des Politischen Departementes Max Petitpierre: Roulet, Louis-Edouard (Hg.). Max Petitpierre: Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961). Neuenburg 1980; Altermatt, Urs (Hg.). Die Schweizer Bundesräte: Ein biographisches Lexikon. Zürich-München 1991. S. 431–436.

ihrer Umwelt betrachtet, deren *raison d'être* in ihrer Gegenläufigkeit zur europäischen Entwicklung bestünde.<sup>2</sup>

Als es nach dem Jahre 1945 für die Schweiz galt, angesichts der vielfältigen Herausforderungen – Entstehung eines globalen Systems der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen, Integrationsprozess in Europa sowie transatlantische militärische Kooperation – eine aussen- und sicherheitspolitische Konzeption zu formulieren, wurde unter Verweis auf die historischen Erfahrungswerte und im Einklang mit dem Zweckartikel der Bundesverfassung von 1848/74<sup>3</sup> am alles überragenden Ziel der „Wahrung der Unabhängigkeit“ festgehalten. Dabei wurde die konzeptionelle Zielsetzung der schweizerischen Aussenpolitik traditionellerweise als „eindimensional“<sup>4</sup> begriffen. Der allmählichen Relativierung der schweizerischen Unabhängigkeit und Souveränität im Geflecht zunehmender Interdependenzen der internationalen Beziehungen zum Trotz handelte die Schweiz überwiegend im Rahmen nationalegoistischer Staatsräson.

- 2 Vgl. Lüthy, Herbert. Die Schweiz als Antithese. Zürich 1969.  
In diesem Sinne sah sich der Schweizer Kleinstaat im Herzen Europas als „anti-monarchisch, antihegemonial, antiimperialistisch, antizentralistisch, antisprachnationalistisch, antifaschistisch und antitotalitär“. Riklin, Alois. Isolierte Schweiz. In: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, Nr. 2–3 (1995): S. 11–34, hier 22.  
Entsprechend erzeugte die internationale Kontroverse um das schweizerische Verhalten im Zweiten Weltkrieg heftigen Widerspruch: Kreis, Georg, Bertrand Müller (Hg.). Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte, Nr. 4 (1997). Basel 1997; Angst, Kenneth (Hg.). Der Zweite Weltkrieg und die Schweiz. Zürich 1997; Maissen, Thomas. Die Schweizer Weltkriegsdebatte: Ein erster Rückblick. In: Europäische Rundschau, Nr. 2 (2000): S. 63–72; Wenger, Andreas, Jon A. Fanzun. Schweiz in der Krise – Krisenfall Schweiz. In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik (1997/98): S. 13–44.
- 3 Gemäss Bundesverfassung 1848/74 hatte der Bund zum Zweck: „Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen; Handhabung von Ruhe und Ordnung im Inneren; Schutz der Freiheit und Rechte der Eidgenossen; und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.“ Art. 2 BV.
- 4 Riklin, Alois. Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik. In: Ders., Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, S. 21–56, hier 30.

Die unbedingte Bewahrung der Unabhängigkeit hatte nach offizieller Politik mittels einer restriktiven Neutralität zu erfolgen. Die bewaffnete Neutralität verfolgte das Ziel, das Land aus einem Konflikt herauszuhalten, indem ein potentieller Aggressor durch die Demonstration eigener Verteidigungsbereitschaft vor einem feindlichen Akt abgehalten werden sollte. Das grundlegende Prinzip der Neutralität wurde zudem flankiert von den Maximen der Solidarität, Universalität und der Disponibilität.<sup>5</sup>

Von diesen Leitlinien ist einzig die Neutralität bereits im Verfassungstext<sup>6</sup> erwähnt, die anderen drei traten in der politischen Rhetorik erst nach dem Zweiten Weltkrieg allmählich hinzu – dies um die Negativauswirkungen der passiven Neutralitätsmaxime zu kompensieren und deren grundsätzlich abwehrenden Charakter zu kaschieren. So verstand sich insbesondere die Disponibilität im Sinne der Guten Dienste als Aspekt einer aktiven Neutralitätspolitik, welche die Nachteile des Abseitsstehens aufwiegen sollte.

War die Neutralität zu früheren Zeiten ein klassisches Konzept von Kleinstaaten, um ihr Überleben in einem kleinräumigen Spannungsbereich sicherzustellen, hatte sich die Schweiz seit Ende des Zweiten Weltkrieges mittels einer solidarischen Neutralität weltweite Anerkennung

5 Mit „Solidarität“ gemeint war zum einen der Einsatz zugunsten notleidender Menschen im Ausland, zum anderen die Bereitschaft der Schweiz zur internationalen Zusammenarbeit in wirtschaftlichen und sozialen Fragen; „Universalität“ bedeutete das Prinzip der weltumfassenden Beziehungen zu allen Staaten im Sinne des diplomatischen Kontaktes und der Aussenhandelsbeziehungen. Mit „Disponibilität“ wurde die Bereitschaft der Schweiz bezeichnet, Gute Dienste zu leisten, meinte also die traditionelle Dienstleistungsfunktion der schweizerischen Aussenpolitik wie Übernahme von Schutzmandaten, Gastrecht für internationale Konferenzen, Bemühungen für Mechanismen der friedlichen Streitbeilegung usw. Zur grundlegenden Darstellung der Ziele und Mittel der schweizerischen Aussenpolitik: Kälin, Walter, Alois Riklin. Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik. In: Riklin, Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, S. 167–189; Kälin, Walter. Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, NF. Nr. 105/II (1986): S. 249–382.

6 Vgl. Art. 85 Ziff. 6 und Art. 102 Ziff. 9 BV.

und Glaubwürdigkeit zu verschaffen.<sup>7</sup> Dies deshalb, weil das Neutralitätsinstitut in der Nachkriegszeit unter Druck geraten war. Zum einen, weil die alliierten Siegermächte in der neutralen Schweiz lediglich einen Kriegsgewinnler sahen, der nichts zur Niederwerfung der nationalsozialistischen Bedrohung beigetragen hatte. Zum anderen verschlechterte sich die Bewertung des Neutralitätsstatuts mit der Gründung der Vereinten Nationen, indem das bisherige *ius ad bellum* durch das Friedensvölkerrecht mit dem Gewaltverbot und dem System der kollektiven Sicherheit ersetzt wurde. Das alteidgenössische Leitmotiv „Mischt Euch nicht in fremde Händel“ war damit negativ konnotiert.

Dessen ungeachtet hielt die Schweiz an der Neutralität aber grundsätzlich fest; selbst als ihre sicherheitspolitische Funktionalität im Zuge des sich verschlechternden Ost-West-Klimas Ende der vierziger/Anfang der fünfziger Jahre – vor allem angesichts des kommunistischen Umsturzes in der Tschechoslowakei 1948 – auf dem Prüfstand war. Doch weder die Bedrohung durch die sowjetkommunistische Gefahr noch der Druck seitens der europäischen Staaten und der USA, sich in die Phalanx des Westens einzugliedern, erreichten in der Wahrnehmung der schweizerischen Entscheidungsträger die kritische Masse, die einen grundlegenden Kurswechsel weg vom axiomatischen Prinzip der Neutralität erzwungen hätten.

- 7 Zur umfassenden neueren Darstellung der Geschichte und des Inhalts der schweizerischen Neutralität: Suter, Andreas. Neutralität: Prinzip, Praxis und Geschichte. In: Hettling, Eine kleine Geschichte der Schweiz, S. 133–188; Brunner, Hans-Peter. Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert: Bestandesaufnahme und Ausblick: Die Fragen der europäischen Integration und die Sicherheits- und Friedenspolitik als Fallbeispiele. Schweizer Studien zum Internationalen Recht, Bd. 58. Diss. Zürich 1989.
- Von den älteren Übersichten ist als Referenzwerk zu nennen: Bonjour, Edgar. Geschichte der schweizerischen Neutralität: Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik. 9 Bde. Basel-Stuttgart 1965–1975; Ders. Schweizerische Neutralität: Kurzfassung der Geschichte in einem Band. Basel-Stuttgart 1978.
- Zu den „klassischen“ Funktionen der Neutralität (Integrations-, Unabhängigkeits-, Freihandels-, Gleichgewichts-, Dienstleistungsfunktion): Riklin, Alois. Funktionen der schweizerischen Neutralität. In: Bernard Prongué et al. (Hg.). *Passé pluriel: En hommage au professeur Roland Ruffieux*. Freiburg 1991. S. 361–394.

Dadurch schliesslich, dass sich Mitte der fünfziger Jahre der Blockgegensatz verfestigte, wurden die Voraussetzungen geschaffen, die es der neutralen Schweiz erlauben sollten, ihre bislang praktizierte Politik weiterführen zu können. Je länger der relative Frieden in Europa andauerte und je unwahrscheinlicher ein Waffengang zwischen der Nato und dem Warschauer Pakt aufgrund des nuklearen Patts erschien, desto mehr entschärfte sich der aussen- und sicherheitspolitische Handlungsdruck auf die Schweiz.<sup>8</sup>

Zudem wurde das Festhalten am bewährten Neutralitätsstatus innenpolitisch damit begründet, dass ihm unabhängig von kurzfristig veränderbaren nationalen Interessen Geltung zukam. Hierbei mag die legitimatorische Potenz eines statischen und abstrakten Neutralitätsbegriffes gewissen Kreisen gedient haben, sei es zur Bewahrung des wirtschaftlichen Handlungsspielraumes<sup>9</sup> oder zur Machterhaltung der politischen und wirtschaftlichen Eliten.<sup>10</sup> In der neueren Forschung wird der „Selbstbetrug der Neutralität“ auch Partikularinteressen wie etwa den Befürchtungen der Militärs vor sinkenden Rüstungsausgaben oder schwindendem Wehrwillen zugeschrieben.<sup>11</sup>

8 Möckli, Daniel. Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943–1947. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 55. Liz. Zürich 2000; Trachsler, Daniel. Neutral zwischen Ost und West? Infragestellung und Konsolidierung der schweizerischen Neutralitätspolitik durch den Beginn des Kalten Krieges 1947–1952. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 63. Liz. Zürich 2002.

9 Jost, Hans Ulrich. Politik und Wirtschaft im Krieg: Die Schweiz 1938–1948. Zürich 1998; Ders. Unter Mitarbeit von Matthieu Leimgruber und Isaline Marcel. Europa und die Schweiz 1945–1950: Europarat, Supranationalität und schweizerische Unabhängigkeit. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte, Bd. 2. Zürich 1999.

10 Hug, Peter. Verhinderte oder verpasste Chancen? Die Schweiz und die Vereinten Nationen, 1943–1947. In: Kreis, Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit, S. 84–97; Ders. Innenansichten der Aussenpolitik – Akteure und Interessen. In: Brigitte Studer (Hg.). Etappen des Bundesstaates: Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1884–1998. Zürich 1998. S. 203–236.

11 Mantovani, Mauro. Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947–1963): Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin. Zürich 1999.

Zunehmend offenbarte sich ein janusköpfiges Gesicht des Schweizer Neutralitätsverständnisses: Eigentlich eine althergebrachte aussenpolitische Leitlinie, welche bloss instrumentellen Charakter zum Zweck der Erhaltung der Unabhängigkeit besass; seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges nun eine konstruierte, mit solidarischen, universellen und disponiblen Elementen aufgeladene Neutralität mit eigener Daseinsberechtigung, um den neutralen Status angesichts der moralisch-ethischen und völkerrechtlichen Kritik des Umfeldes neu zu legitimieren. Ebendieser Legitimierungsinhalt führte zu einer sendungshaften „Ethisierung“ der zur „Ideologie“ mutierten Neutralität.<sup>12</sup>

Verlässt man aber die Ebene der eine rigide Neutralität postulierenden Sonderfallrhetorik, wird ersichtlich, dass die Schweiz nicht in der Lage war, eine Politik der neutralen Äquidistanz zum West- und zum Ostblock konsequent einzuhalten. Am deutlichsten zeigte sich dies im „Hotz-Linder-Agreement“ aus dem Jahre 1951. Unter massivem Druck der USA diskriminierte die Schweiz die Ostblockstaaten wirtschaftlich, indem sie – wenn auch in abgeschwächter Form – die Liefersperre des CoCom (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls) für strategische Güter mitrug.<sup>13</sup> Diese höchst problematische Vereinbarung wurde dem Schweizer Volk seitens der Landesregierung allerdings nie kommuniziert.

Insofern bedeutete die von Bundesrat Petitpierre so oft propagierte Formel der „Neutralität und Solidarität“ im wahrsten Sinne des Wortes eine Politik „à double face“.<sup>14</sup> In erster Linie gemeint war zwar damit die konzeptionelle Abstützung der Aussen- und Sicherheitspolitik auf die beiden offiziell verkündeten Maximen. Genausogut liesse sich mit der Wendung auch die Kluft zwischen der konzeptionellen Rhetorik

12 Frei, Daniel. Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität. In: *Wirtschaft und Recht – Sonderheft „Probleme der Neutralität“*, Nr. 2 (1974): S. 109–118, hier 112.

13 Vgl. Schaller, André. *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*. Diss. Bern-Stuttgart 1987.

14 Exposé des Vorstehers des EPD, Max Petitpierre, vor dem Gesamtbundesrat, 9. März 1948. In: *Diplomatische Dokumente der Schweiz*: Bd. 17. (1.VI.1947–30.VI.1949). Hg. Nationale Kommission für die Veröffentlichung diplomatischer Dokumente der Schweiz. Zürich 1999. Dokument Nr. 61.

und der faktischen Aussenpolitik beschreiben, die sich im Spannungsfeld zwischen den veränderten internationalen Rahmenbedingungen und der Fortführung einer rigiden Neutralitätspolitik aufat. Diese Divergenzen wurden an der innenpolitischen Front durch eine bewusste staatliche Konstruktion des Geschichtsbildes im Sinne einer Ideologisierung der Neutralität zu übertünchen versucht.<sup>15</sup>

Definitivsten Charakter erhielt diese Politik à double face schliesslich Mitte der fünfziger Jahre. Als bundesverwaltungsinterne Leitlinien für die Handhabung der Neutralität waren fortan die im Jahre 1954 vom Eidgenössischen Politischen Departement erlassenen Grundsätze massgebend.<sup>16</sup> In dieser nach ihrem Verfasser benannten „Bindschedler-Doktrin“ – Botschafter und Professor Rudolf L. Bindschedler war

15 Zala, Sacha. Gebändigte Geschichte: Amtliche Historiographie und ihr Malaise mit der Geschichte der Neutralität, 1945–1961. Bundesarchiv Dossier, Nr. 7. Bern 1998; Ders. Geschichte unter der Schere politischer Zensur: Amtliche Aktensammlungen im internationalen Vergleich. Diss. München 2001; Dongen, Luc van. La mémoire de la Seconde Guerre mondiale en Suisse dans l'immédiat après-guerre (1945–1948). In: Kreis, Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg, S. 709–729.

Der Historiker Edgar Bonjour trug ebenfalls zu dieser Entwicklung bei, indem er die schweizerische Aussenpolitik in seinem epochalen Werk unter dem Aspekt der Neutralität verständlich machte. Gemeint war – wie er im allerersten Satz schrieb – die „grundsätzliche Neutralität als Staatsmaxime“.

16 Vgl. Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden (VEB), Nr. 1 (1954): S. 9–13. Die Leitsätze des Politischen Departementes über die Handhabung der Neutralität vom 26. November 1954 sind abgedruckt in: Schindler, Dietrich (Hg.). Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität, 1945–1983. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Bd. 9. Bern-Stuttgart 1984. S. 15–19.

Seit ihrer Publikation im Schweizerischen Jahrbuch für Internationales Recht (1957): S. 195–199 galten die Leitsätze als „offizielle Schweizer Konzeption der Neutralität“. Es gilt hier aber anzumerken, dass diese Leitsätze nicht vom Gesamtbundesrat formuliert worden waren. Die Schweiz verfasste erst in den neunziger Jahren eine offizielle schriftliche Gesamtkonzeption der Aussenpolitik: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren: Anhang: Bericht zur Neutralität (29. November 1993). In: BBl 1994 I 153.

langjähriger und einflussreicher Rechtsberater des EPD<sup>17</sup> – wurden drei Pflichten genannt, die für einen dauernd neutralen Staat schon in Friedenszeiten Geltung hätten: Ein neutraler Staat dürfe keinen Krieg beginnen; er habe die Verpflichtung, seine Neutralität und Unabhängigkeit zu verteidigen; und er müsse die sekundären Pflichten – die sogenannten „Vorwirkungen“<sup>18</sup> – beachten.

Diesbezüglich eröffnete sich allerdings ein breiter Raum für Interpretationen bezüglich der Gestaltung der Aussenbeziehungen zwischen einer aktiveren oder passiveren Aussenpolitik. Das EPD interpretierte die sekundären Pflichten sehr restriktiv, indem es in den Leitsätzen ausdrücklich zwischen „politischen“ und „technischen“ Bereichen der Weltpolitik unterschied. Im Wortlaut:

Bei der Teilnahme an internationalen Konferenzen und internationalen Organisationen ist zu unterscheiden, ob diese einen vorwiegend politischen oder vorwiegend wirtschaftlichen, kulturellen oder technischen Aspekt aufweisen. Handelt es sich um Konferenzen oder Organisationen politischen Charakters, so kommt eine Beteiligung höchstens in Frage, wenn sie eine gewisse Universalität aufweisen. Es müssen die hauptsächlichen Vertreter der in Frage kommenden politischen Gruppierungen daran teilnehmen, insbesondere beide Parteien eines allfälligen Konfliktes. Es gilt auch hier für die Schweiz, eine Parteinahme zu vermeiden.<sup>19</sup>

In diesem Sinne war die Neutralität ganz klar zur staatlichen Interessenwahrnehmung konstruiert. Dies betonte Bindschedler auch andernorts, indem er die nationalen Interessen der seiner Meinung nach über-

17 Zur Tätigkeit Bindschedlers als Rechtsberater des EPD: Diez, Emanuel. Botschafter Bindschedler als Rechtsberater des Politischen Departementes. In: Ders. (Hg.). Festschrift für Rudolf Bindschedler. Bern 1980. S. 1–13.

18 Die Vorwirkungen wurden in den Leitsätzen wie folgt umschrieben: „Sie [die sekundären Pflichten] lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass ein dauernd neutraler Staat alles zu tun hat, damit er nicht in einen Krieg hineingezogen wird, und alles zu unterlassen hat, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte. Das heisst, er hat im allgemeinen zu vermeiden, Partei zu ergreifen in Konflikten zwischen Drittstaaten. Er ist verpflichtet, eine Neutralitätspolitik zu führen. Die Durchführung dieser Neutralitätspolitik ist eine Sache des freien Ermessens.“ Schindler, Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945, S. 16.

19 Ebd., S. 16f.

triebenen Vorstellungen hinsichtlich der Leistung Guter Dienste voranstellte:

Ein Problem, das immer wieder aufgeworfen wird, liegt in den Guten Diensten, die die ständig neutrale Schweiz der Welt leisten kann. Darüber herrschen teilweise übertriebene Vorstellungen. Auszugehen ist von der Tatsache, dass die ständige Neutralität von der Schweiz als aussenpolitische Maxime gewählt wurde, um ihre eigenen Interessen zu wahren. Sie hat sich für die Neutralität nicht im Interesse des Auslandes entschieden und um ausländischen Staaten Gute Dienste erweisen zu können, sondern es verhält sich umgekehrt: Die Möglichkeit Gute Dienste zu leisten, ist eine Konsequenz der Neutralität.<sup>20</sup>

Da die Guten Dienste in der schweizerischen Konzeption der Aussen- und Sicherheitspolitik lediglich kompensatorischen Charakter gegenüber den Negativausprägungen der Neutralität besaßen, waren die militärischen Engagements der Schweiz im präventiven Bereich infolgedessen sehr bescheiden. Dies wurde insofern noch verstärkt, als die klassischen Leistungen der Guten Dienste nach 1945 teilweise abgelöst wurden durch neue Ausprägungen der Friedenssicherung im multilateralen Rahmen. Gerade mit der Übernahme eines problematischen Mandates im Nachgang zu den kriegerischen Ereignissen in Korea, als die Schweiz als „Neutraler des Westens“ perzipiert worden war, hatte sie aber diesbezüglich schlechte Erfahrungen gesammelt. Ihren konzeptionellen Niederschlag fanden diese im Bedingungskatalog des EPD aus dem Jahre 1958, in dem festgehalten wurde, dass für die Beteiligung an zukünftigen Friedensmissionen die neutralitätspolitische Unbedenklichkeit des Mandates unzweifelhaft gegeben sein müsse. In der Folge beschränkte die Schweiz die Mitarbeit in internationalen Friedensoperationen der Vereinten Nationen auf finanzielle, logistische und tech-

20 Bindschedler, Rudolf. Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik. In: Schweizerische Monatshefte, Nr. 1 (1963): S. 2–21, hier 17.

nische Hilfe, wie sie im Kongo, Zypern oder im Nahen Osten geleistet wurden.<sup>21</sup>

Bezüglich der Mitwirkung in internationalen Organisationen bedeutete die Konzeptionierung der Aussen- und Sicherheitspolitik, dass sich die Schweiz aufgrund ihres rigiden Neutralitätsverständnisses von politischen und militärischen Zusammenschlüssen fernhielt und aus Solidaritätsgründen nur in Organisationen wirtschaftlicher, humanitärer oder technologischer Natur aktiv teilnahm. Entsprechend wirkte die Schweiz auf globaler Ebene nicht in der politischen Organisation der Vereinten Nationen (Uno) mit, sondern arbeitete lediglich in deren Spezialorganisationen und -programmen mit. Dieses Abseitsstehen bei den politischen Organen hatte aber bedingt durch die Blockierung der Uno zur Zeit des frühen Kalten Krieges keine Folgen, im Gegenteil: Der Ost-West-Antagonismus wertete die Stellung der neutralen Schweiz gar auf, so dass sie dank ihrer Politik der Guten Dienste einen Reservistenstatus einnehmen konnte.

Aus neutralitätsrechtlichen Gründen kam ein schweizerischer Beitritt zu den Militärbündnissen der Nordatlantischen Allianz (Nato) oder der Westeuropäischen Union (WEU) nicht in Frage. Die völkerrechtliche Verpflichtung des dauernd Neutralen, sich der Teilnahme an einer Verteidigungsallianz in Friedenszeiten zu enthalten, liess eine entsprechende Annäherung nicht zu – wenngleich informelle militärische Kontakte stattfanden.<sup>22</sup> Dennoch konnte die Schweiz in der Praxis von der Nato profitieren, indem diese ihren weitgespannten nuklearen Abschreckungsschirm auch über schweizerisches Territorium ausbreitete.

21 Weitere Kriterien für einen schweizerischen Friedenseinsatz waren: gemeinsame Berufung durch sämtliche Konfliktparteien; Einigung aller Beteiligten über Inhalt und Ausmass des Mandates; konkrete Aussicht auf Erfolg; Handlungsfreiheit der Schweiz und zeitliche Begrenzung der Mission. Diethelm, Robert. Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920–1995. Diss. Bern-Stuttgart-Wien 1997. S. 156f.

22 Mantovani, Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg, S. 91–122; Cerutti, Mauro. La politique de défense de la Suisse pendant les premières années de la guerre froide (1945–1950): Entre neutralité armée et solidarité avec les Occidentaux. In: Kreis, Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit, S. 98–129; Grüter, Urs. Neutrale Beobachter der Weltpolitik: Schweizer Diplomaten und Militärs im Kalten Krieg. Liz. Bern 1990 (mimeo).

Demgegenüber öffnete sich die Schweiz unter Betonung ihrer Sonderstellung der multilateralen Aussenhandelspolitik mit der Teilnahme an der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) – seit 1960 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) – im Rahmen des Wiederaufbaus in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg. Allerdings bekundete sie aus souveränitätspolitischen Gründen grosse Vorbehalte gegenüber der in den fünfziger Jahren beginnenden europäischen Wirtschaftsintegration, der späteren Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).

Die Zielbestimmung der Wahrung der Unabhängigkeit und die Trennung zwischen „Wirtschaft“ und „Politik“ lässt sich bis in die hier interessierende Zeitperiode der sechziger und Anfang der siebziger Jahre verfolgen, obwohl gerade damals eine „missionarische und solidarische Publizistik“<sup>23</sup> eine Ausweitung des engen Korsetts der schweizerischen Aussenpolitik forderte – wie namentlich Alois Riklin oder Daniel Frei.<sup>24</sup> Dass diesen Vorstössen keine Nachachtung verschafft wurde, beweisen beispielsweise die bundesrätlichen Richtlinien der Regierungspolitik für die erste Hälfte der siebziger Jahre. Dort wurde

23 Riklin, Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik, S. 30.

24 Als Exempel der Propagierung einer aktiveren Aussenpolitik der Schweiz seien seitens des damals seit kurzem als Professor an der Hochschule St. Gallen wirkenden Alois Riklin angeführt: Modell einer schweizerischen Aussenpolitik: Ein Diskussionsbeitrag. SAD-Arbeitsheft, W 6. Zürich 1970; Grundlegung der schweizerischen Aussenpolitik. Bern-Stuttgart 1975; Schweizerische Unabhängigkeit heute. In: Schweizer Monatshefte, Nr. 3 (1974/75): S. 163–173; Neutralität – Mittel zu welchem Zweck? In: Wirtschaft und Recht – Sonderheft „Probleme der Neutralität“, Nr. 2 (1974): S. 121–126.

Auch der junge Zürcher Professor Daniel Frei veröffentlichte zahlreiche Beiträge, insbesondere zum Phänomen der Neutralität: Neutralität – Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre aussenpolitisches Denken in der Schweiz. Frauenfeld 1967; Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität. In: Wirtschaft und Recht – Sonderheft „Probleme der Neutralität“, Nr. 2 (1974): S. 109–118; Aktive Aussenpolitik der Schweiz? In: Europa-Archiv, Nr. 24 (1969): S. 651–671; Neutralität und Aktivität: Einige theoretische Erwägungen. In: Schweizer Monatshefte, Nr. 7 (1969/70): S. 60–70.

die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit nach wie vor als „unser wichtigster Auftrag“ bezeichnet.<sup>25</sup>

Eine zurückhaltende, pragmatische Politik vertrat in jenen Jahren auch der gewichtige Akteur Rudolf Bindschedler, indem er vor aussenpolitischem Aktivismus warnte, nicht ohne allerdings zu konstatieren, dass eine gewisse Aktivierung der Aussenbeziehungen vor dem Hintergrund der zunehmenden Verflechtungen künftig ohnehin vonstatten gehen werde:

Ein Kleinstaat muss sich darauf beschränken, seine Unabhängigkeit, Sicherheit und seine wirtschaftliche Existenz zu wahren. Mehr kann er im allgemeinen nicht tun; an dieser Tatsache ändern alle Vorwürfe des Immobilismus und der Passivität nichts. Eine aktivere Aussenpolitik, die irrealer Ziele anstrebt, ist sinnlos und gefährdet höchstens das Land. Aktivität um der Aktivitäten willen ist ein irrationaler Zug gewisser Kreise. [...] Weil die faktische Interdependenz viel weiter geht als in früheren Zeiten [...] wird sich ohnehin eine im einzelnen beweglichere und aktivere Aussenpolitik ergeben.<sup>26</sup>

In der Tat wurde Anfang der sechziger Jahre die restriktive und passive Interpretation der Neutralität unter dem Eindruck des merklichen Wandels vom Bilateralismus zum Multilateralismus in den internationalen Beziehungen modifiziert.<sup>27</sup> Dies bedeutete allerdings nicht, dass

25 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975 (13. März 1972). In: BBl 1972 I 1035, hier 1042.

26 Bindschedler, Rudolf. Die Schweiz in der Völkergemeinschaft von morgen. Eidgenössische Zukunft, Nr. 8. Bern 1969. S. 30f.

27 Hug, Peter, Martin Kloter (Hg.). Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus: Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte, Bd. 1. Zürich 1999; Ders. Vom Neutralismus zur Westintegration: Zur schweizerischen Aussenpolitik in der Nachkriegszeit. In: Walter Leimgruber, Werner Fischer (Hg.). „Goldene Jahre“: Zur Geschichte der Schweiz seit 1945. Zürich 1999. S. 59–100; Ders. Der gebremste Aufbruch: Zur Aussenpolitik der Schweiz in den sechziger Jahren. In: Mario König et al. (Hg.). Dynamisierung und Umbau: Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren. Die Schweiz 1798–1998: Staat – Gesellschaft – Politik, Bd. 3. Zürich 1998. S. 95–114.

die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik einen fundamentalen Kurswechsel erfuhr. Der bisher abwehrenden Ausrichtung wurde fortan lediglich ein offeneres Konzept gegenübergestellt, das die Voraussetzung für die multilaterale Zusammenarbeit bilden sollte. Die Aussenpolitik – in den Jahren nach 1945 über weite Strecken mit der Aussenwirtschaftspolitik identisch gewesen – nahm nun eigenständigere Konturen an.<sup>28</sup>

Die wichtigsten Änderungen in Richtung einer vorsichtigen Öffnung betrafen das Verhältnis der Schweiz zu Europa. So trat die Schweiz 1963 der politischen Organisation des Europarates bei. Ebenso war sie im Jahre 1961 Gründungsmitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta). Als wichtiges Ereignis in den siebziger Jahren ist zudem die Unterzeichnung des Freihandelsabkommens zwischen der EWG und der Schweiz von 1972 zu erwähnen. Dieses bildete bis in die neunziger Jahre den bilateralen Rahmen bezüglich der institutionalisierten wirtschaftlichen Zusammenarbeit.<sup>29</sup>

Die Erweiterung des Spielraumes der Schweiz zeigte sich auch auf globaler Ebene in dem 1966 erfolgten Beitritt zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (Gatt) als Vollmitglied. In die zweite Hälfte der sechziger Jahre fiel auch die Neubeurteilung des Verhältnisses der Schweiz zu den Vereinten Nationen. Zwar veränderte sich mit den bundesrätlichen Berichten von 1969 und 1971 substantiell noch nichts, aber für die nähere Zukunft wurde ein Uno-Beitritt nicht mehr kategorisch ausgeschlossen.

Am deutlichsten schliesslich – und aus sicherheitspolitischer Sicht am interessantesten – manifestierte sich die zögerliche Öffnung in der Teilnahme am Prozess der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu Beginn der siebziger Jahre. Die aktive Mitarbeit im Forum der KSZE bildete für die gesamten siebziger Jahre das „heraus-

28 Glas, Elisabeth. Aufbruch der Schweiz in die multilaterale Welt: Die schweizerische Aussenpolitik 1965–1977. Liz. Zürich 1999 (mimeo).

29 Zbinden, Martin. Von der Neutralität zur direkten Demokratie: Die Entwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. In: Thomas Cottier, Alwin R. Kopše (Hg.). Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen. Zürich 1998. S. 213–269.

ragende Element der schweizerischen Aussenpolitik“.<sup>30</sup> Die Schweiz entfaltete im Rahmen der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten (N+N-Gruppe) einige Aktivitäten, die über ihr eigentliches politisches Gewicht hinausreichten.<sup>31</sup>

Auf konzeptioneller Ebene gab die Landesregierung die problematische Unterscheidung zwischen politischen und technischen Organisationen schliesslich Mitte der siebziger Jahre auf. Für den Beitritt zu einer internationalen Organisation sollte fortan die Frage entscheidend sein, ob sich die Schweiz zu Massnahmen verpflichten müsse, die im Kriegsfall die Einhaltung des Neutralitätsrechtes verhindern würden.<sup>32</sup>

30 Altermatt, Urs. Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik: Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945–1991). In: Riklin, Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, S. 61–78, hier 72.

31 Zur schweizerischen Beteiligung an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Breitenmoser, Christoph. Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 40. Liz. Zürich 1996; Renk, Hans-Jörg. Der Weg der Schweiz nach Helsinki: Der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), 1972–1975. Bern-Stuttgart-Wien 1996.

32 Am deutlichsten führte dies der Bundesrat in seiner Botschaft zum Beitritt der Schweiz zum Internationalen Energieprogramm der OECD von 1975 aus: „[D]er neutrale Staat [ist] frei, seine Interessen gegenüber dem Ausland, insbesondere jene im wirtschaftlichen Bereich, so zu wahren, wie er es als notwendig erachtet. So kann er sich veranlasst sehen, mit einzelnen Staaten mehr oder weniger eng zusammenzuarbeiten oder eine im Widerspruch zur Haltung gewisser Staaten stehende Politik zu verfolgen (...), ohne dadurch vom Prinzip der Universalität (...) abzuweichen. Die immerwährende Neutralität verbietet ihm insbesondere nicht, universellen und regionalen internationalen Organisationen beizutreten, solange der Beitritt keine Verpflichtung enthält, in einen bewaffneten Konflikt einzugreifen.“ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beteiligung der Schweiz am Übereinkommen über ein Internationales Energieprogramm (5. Februar 1975). In: BBl 1975 I 784.

Ebenso relativierte der Bundesrat verschiedentlich die Unabhängigkeit der Schweiz im Geflecht der internationalen Beziehungen.<sup>33</sup>

Im Ergebnis bleibt festzuhalten: Aus der Rückschau betrachtet verfolgte die Schweiz in ihrer Aussen- und Sicherheitspolitik seit Ende der vierziger bis in die sechziger Jahre hinein einen sehr vorsichtigen Kurs, der als „faktische wirtschaftliche Integration ohne politische Partizipation“<sup>34</sup> zu bezeichnen ist, und der von grosser Kontinuität gekennzeichnet ist. Auch der multilaterale Aufbruch ab den sechziger Jahren fand innerhalb gesetzter Grenzen statt. Das ideologisierte Neutralitätsverständnis mit Zielcharakter beschnitt unvermeidlich den schweizerischen Aktionsradius, förderte isolationistisches Denken und konservierte Vorstellungen von nationaler Unabhängigkeit und staatlicher Souveränität, welche angesichts der faktischen Einbindung der Schweiz in die globalen und europäischen Zusammenhänge immer wirklichkeitsfremder wurden.

Dem neutralen „Stillesitzen“ der Schweiz im Kalten Krieg kann auch keine eigenständige, den Frieden fördernde Funktion zugesprochen werden. Letztendlich blieb die im Neutralitätsdogma verhaftete Aussen- und Sicherheitspolitik eine Politik der Kriegserwartung.<sup>35</sup> Insofern bedeutete das Konzept der Neutralität eine Selbstbeschränkung

33 Die Unabhängigkeit wurde in offiziellen Verlautbarungen der Landesregierung zu verschiedenen Zeitpunkten relativiert, indem Abhängigkeiten in wirtschaftlicher Hinsicht (OECD; 1961), in bezug auf die Uno (1968), in bezug auf die Sicherheitspolitik (1973), im Energiesektor (1974) – und seit 1988 in bezug auf die europäische Integration festgestellt wurden. Vgl. Linke, Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit 1945–1989, S. 413.

34 Die bis heute vielzitierte Formulierung stammt von Alois Riklin, der die Formel Anfang der siebziger Jahre in seinen grundlegenden Werken zur schweizerischen Aussenpolitik prägte. Vgl. auch: Tanner, Jakob. Die Schweiz und Europa im 20. Jahrhundert: Wirtschaftliche Integration ohne politische Partizipation. In: Paul Bairoch, Martin Körner (Hg.). Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.–20. Jahrhundert). Zürich 1990. S. 409–428.

35 Saladin, Peter. Entwicklungshilfe als Verfassungsauftrag. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, NF. Nr. 91/I (1972): S. 121–153.

auf die Sicherung eines „negativen Friedens“<sup>36</sup>, da das Neutralitätskonzept auf die Souveränitäts- und Friedensvorstellungen des klassischen Völkerrechtes abgestützt war, welches lediglich auf die Zählung des Krieges beschränkt blieb.

Dass eine solche Neutralitätsdoktrin ihren mittel- und langfristigen Preis hatte, zeigt die Tatsache, dass der Widerspruch zwischen faktischer Zugehörigkeit zum Westblock unter Verletzung neutralitätspolitischer Leitlinien und gleichzeitigem Verharren in der Abwehrhaltung gegenüber politischen Integrationen nie thematisiert wurde. Im Gegenteil: Die Neutralität wurde von offizieller Seite vielmehr ideologisiert und mythisch überhöht. Aussenpolitisch führte dies schliesslich dazu, dass die Schweiz an den internationalen Bemühungen um Frieden und Sicherheit nur marginal teilnahm, ausserhalb des Systems der kollektiven Sicherheit blieb und auch nicht gewillt war, am europäischen Integrationsprozess teilzunehmen.

36 Der Begriff „negativer Frieden“ meint den Gegensatz zum Zustand des Krieges. Demgegenüber definiert ein „positiver Frieden“ die Kriterien zur friedlichen Gestaltung der internationalen Beziehungen. Vgl. Galtung, Johann. Gewalt, Frieden und Friedensforschung. In: Dieter Senghaas (Hg.). Kritische Friedensforschung. Frankfurt a.M. 1971. S. 55–104.

## 2. Kapitel

### Krise der staatlichen Selbstbehauptung der Schweiz in den sechziger Jahren

War die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik im Zeichen der restriktiven Neutralitätsdoktrin seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges geprägt von langandauernder Kontinuität auf der Basis eines breiten gesellschaftlichen Konsenses, so ist in bezug auf die äusseren und inneren Rahmenbedingungen – innerhalb derer sich der Strategieschöpfungsprozess in den sechziger Jahren ausgestalten sollte – ein fundamentaler Wandel festzustellen. Zum einen bedeutete der Eintritt ins Nuklearzeitalter einen eigentlichen atomaren Bedrohungsschock für die auf verteidigungspolitische Autarkie bedachte Schweiz. Das moderne Kriegsbild hatte sich nämlich durch die ersten Atombombenabwürfe im Jahre 1945 mit einem Schlag dramatisch und mit grössten Auswirkungen auf die staatliche Existenzsicherung gewandelt. Gleichzeitig bedeutete ebendies aber auch eine gewisse Stabilisierung der äusseren Umfeldbedingungen der Schweiz, denn das sich herausbildende nukleare Gleichgewicht des Schreckens war eine Hauptbedingung für den Entspannungsprozess zwischen Ost und West in Europa. Zum anderen verstärkten sich in der Schweiz die Zweifel an der Verteidigbarkeit des Kleinstaates im Zuge des beschleunigten gesellschaftlichen Wandels in den sechziger Jahren. Der Gedanke der totalen Landesverteidigung als Antwort auf die totale atomare Bedrohung wurde vor allem bei der jüngeren Generation geradezu als Unterwerfung aller Lebensbereiche unter den Primat militärischer Gesichtspunkte interpretiert.

## 2.1 Der atomare Bedrohungsschock und der „Lange Frieden“

Mit den Atomexplosionen von Hiroshima und Nagasaki wurden die Sicherheitsprobleme der Welt mit einem Mal in einen neuen Aggregatzustand versetzt. Erstmals in der Geschichte der Menschheit konnte das Überleben einer ganzen Nation in Frage gestellt werden, indem im Feindgebiet Tod und Verwüstung unvorstellbaren Ausmasses verursacht werden konnten, ohne dass ein einziger eigener Soldat fremdes Territorium zu betreten hatte. Entsprechend gross waren die psychologischen Auswirkungen des Eintrittes in das Nuklearzeitalter für die breite Öffentlichkeit.

Anfang der sechziger Jahre schien die Welt in der Wahrnehmung der Zeitgenossen am Abgrund eines atomaren Schlagabtausches zu stehen. Die Konfrontation zwischen den Supermächten USA und UdSSR im Zuge des Mauerbaus in Berlin (1961) und der Kuba-Krise (1962) steuerte einem Höhepunkt entgegen. Die Gefahr eines unkontrollierbaren Dritten Weltkrieges mit unvorstellbarem nuklearen Eskalationspotential schien unmittelbar. Doch die Erkenntnis, dass ein Krieg im Nuklearzeitalter nicht mehr zu gewinnen war und für beide Kontrahenten in eine Katastrophe münden könnte, verstärkte die beiderseitige Suche nach einem *modus vivendi* zwischen den Supermächten. Das nukleare Gleichgewicht des Schreckens – gekennzeichnet durch die nukleare Pattsituation, wonach beide Seiten der jeweils anderen die vollständige Zerstörung androhen konnten, selbst nach dem grösstmöglichen Erstschlag des Gegners – war primär ursächlich für diesen Annäherungsprozess zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion.<sup>1</sup>

Das Resultat war schliesslich ein Zustand, der einer Zählung des Blockgegensatzes gleichkam. In der Folge nahm der Kalte Krieg zu-

1 Zur Bedeutung und Wirkung der nuklearen Revolution seit 1945: Bundy, McGeorge. *Danger and Survival: Choices about the Bomb in the First Fifty Years*. New York 1988; Jervis, Robert. *The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon*. Ithaca 1989; Mandelbaum, Michael. *The Nuclear Revolution: International Politics before and after Hiroshima*. New York 1981; Wenger, Andreas. *Living with Peril: Eisenhower, Kennedy, and Nuclear Weapons*. Lanham MD 1997.

mindest in Europa ab Beginn der sechziger Jahre die Konturen eines „Langen Friedens“<sup>2</sup> an, wenngleich dieser auf der ständigen Drohung der wechselseitigen Vernichtung basierte. Die konfrontative Phase des Ost-West-Antagonismus ging in eine Periode der beginnenden Entspannung über, die ihren Kulminationspunkt zu Beginn der siebziger Jahre erreichte.<sup>3</sup> Die Entspannungsbemühungen der USA und der UdSSR gipfelten in Europa im multilateralen KSZE-Prozess – das die Blockgrenzen überschreitende Forum bezüglich Fragen der Sicherheit, wirtschaftlicher Kooperation und Menschenrechte. Ebenso wurden erste nennenswerte Fortschritte auf dem Weg zu bilateralen Rüstungsbegrenzungen erreicht in Form des Abkommens über strategische Offensivwaffen (SALT I) und der Einigung auf einen weitgehenden Verzicht auf eigene Abwehrsysteme gegen strategische Raketenangriffe (ABM-Vertrag).<sup>4</sup>

Auf militärstrategischer Ebene ist angesichts des atomaren Patts festzuhalten, dass ab Ende der fünfziger Jahre die bisherige amerikanische Strategie der massiven Vergeltung obsolet wurde. Der Grund lag darin, dass es der Sowjetunion allmählich gelungen war, bezüglich des Nuklearwaffenarsenals und der weitreichenden Trägersysteme mit den Vereinigten Staaten gleichzuziehen. Moskau war fortan in der Lage,

- 2 Gaddis, John Lewis. *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*. New York 1987.
- 3 Zur frühen sicherheitspolitischen Stabilisierung des europäischen Systems in den sechziger Jahren: Wenger, Andreas. *Der lange Weg zur Stabilität: Kennedy, Chruschtschow und das gemeinsame Interesse der Supermächte am Status quo in Europa*. In: *Vierteljahrshäfte für Zeitgeschichte*, Nr. 1 (1998): S. 69–99; Ders., Jeremi Suri. *The Nuclear Revolution, Social Dissent, and the Evolution of Détente: Patterns of Interaction, 1957–1974*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 56. Zürich 2000; Trachtenberg, Marc. *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement, 1945–1963*. Princeton 1999; Ders. *History and Strategy*. Princeton 1991.
- 4 Zur Détente allgemein und zum KSZE-Prozess: Garthoff, Raymond L. *Detente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Washington 1994; Gheballi, Victor-Yves. *La diplomatie de la détente: La CSCE d'Helsinki à Vienne (1973–1989)*. Brüssel 1989; Bredow, Wilfried von. *Der KSZE-Prozess: Von der Zählung zur Auflösung des Ost-West-Konfliktes*. Darmstadt 1992; Schlotter, Peter. *Die KSZE im Ost-West-Konflikt: Wirkung einer internationalen Institution*. Habil. Frankfurt a.M. 1999.

einen amerikanischen Nukleareinsatz mit einem massiven Gegenschlag zu kontern. Vor diesem Hintergrund war die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Nuklearstrategie der Massive Retaliation im Kern erschüttert.

In der Folge wurde zur Zeit der Administrationen Kennedy und Johnson eine neue Strategie der flexiblen Erwiderung (Flexible Response) formuliert, welche schliesslich ab dem Jahre 1967 als neue Nato-Konzeption Gültigkeit besass. Oberstes Gebot war der Primat der Ziele über die Mittel; das heisst, die Einsatzmittel mussten den zu erreichenden Zielsetzungen angepasst werden. Damit suchte die Nordatlantische Allianz mit einer ausgewogeneren, auch konventionelle Kräfte umfassenden Streitmacht einer allfälligen sowjetischen Expansion unterhalb der nuklearen Schwelle entgegenzutreten zu können. Um auf jeder Aggressionsstufe angemessen reagieren zu können, stellte das westliche Bündnis dem potentiellen Angreifer drei mögliche Reaktionsvarianten entgegen. Auf der ersten Stufe sollte der Aggressor mit denjenigen militärischen Mitteln bekämpft werden, die er selber benutzte, wobei sich die Nato den Ersteinsatz von Nuklearwaffen ausdrücklich vorbehielt. Die zweite Stufe beinhaltete die bewusste und politisch kontrollierbare Steigerung des Konfliktes. Durch eine horizontale (im geographischen Sinn) oder durch eine vertikale (selektiv geführter Einsatz von Nuklearwaffen) Ausdehnung sollte dem Feind der Wille der Nato vor Augen geführt werden. Die dritte Stufe der allgemeinen nuklearen Reaktion bildete mit der Androhung und dem massiven Einsatz von Atomwaffen die äusserste militärische Reaktion des Bündnisses.<sup>5</sup>

Angesichts der konventionellen Überlegenheit der Warschauer Pakt-Streitkräfte basierte die Abschreckungswirkung der Nato nach wie vor hauptsächlich auf dem amerikanischen Nuklearwaffenpotential. Mit

5 Die operativen Details der neuen Nato-Strategie wurden im Grundlagendokument MC 14/3 unter dem Titel „Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area“ niedergelegt.

Zur Entstehung der Strategie der Flexible Response: Stromseth, Jane E. *The Origins of Flexible Response: NATO's Debate over Strategy in the 1960s*. Houndmills 1988; Kugler, Richard L. *The Great Strategy Debate: NATO's Evolution in the 1960s*. Santa Monica 1991; Legge, Michael J. *Theater Nuclear Weapons and the NATO's Strategy of Flexible Response*. Santa Monica 1983.

der wachsenden Bedeutung der strategischen Streitkräfte der UdSSR, welche das Territorium der USA gegenüber einem sowjetischen Angriff zunehmend verwundbar machten, zogen die europäischen Nato-Verbündeten ebendiese amerikanische Nukleargarantie für Europa in Zweifel. Die amerikanische Regierung versuchte der Glaubwürdigkeitskrise ihrer Sicherheitsverpflichtungen gegenüber Europa unter anderem dahingehend entgegenzuwirken, dass sie die Integration der dank der Miniaturisierung der Nuklearsprengköpfe Anfang der fünfziger Jahre neuentwickelten taktischen Nuklearwaffen in die Streitkräfte der Nato-Staaten befürwortete. Die Vornestationierung von mehreren Tausend taktischer Atomwaffen erfolgte, um die konventionelle Unterlegenheit der westlichen Truppen in Europa wettzumachen.<sup>6</sup> Diese kleinkalibrigen Artilleriegeschosse, Minen oder Fliegerbomben eigneten sich im Vergleich zu den strategischen Nuklearwaffen mit ihrem kleineren Wirkungskreis für punktuelle militärische Ziele.

Damit erhielten militärtechnische und -taktische Fragen eine neue Bedeutung, denn die Einführung kleinkalibriger Nuklearwaffen hatte weitreichende Konsequenzen für die Streitkräfte auf dem Gefechtsfeld. Da es gegen diese Kampfmittel keine aktive Abwehr gab, mussten die Gegenmassnahmen in organisationstechnischer Hinsicht erfolgen. Die taktischen Atomwaffen zwangen die Truppen zu vermehrter Auflockerung und Dezentralisation, was allerdings die militärische Front entscheidend schwächte. Entsprechend musste der Verteidiger die Beweglichkeit seiner Verbände erhöhen, um einerseits fähig zu sein, seine Mittel bei drohender atomarer Gefahr rasch dezentralisieren zu können, andererseits um dem Angriff, der einem Atomschlag folgte, mit geballter Kraft entgengetreten zu können. Weil aber mit der Dezentralisation der Streitkräfte die Feuerkraft sank, musste diese wiederum waffen-

6 War die konventionelle Überlegenheit der sowjetischen Streitkräfte ursprünglich mit 175 Divisionen im Vergleich zu nur 25 Nato-Divisionen beziffert worden, wurde dieses krasse Ungleichgewicht allerdings im Laufe der sechziger Jahre erheblich revidiert. Grund waren die festgestellten ungleichen Standards im Bereich Rüstung und Material sowie bezüglich der Mannstärken der einzelnen Verbände. Freedmann spricht in diesem Zusammenhang von einem „psychological complex within NATO concerning the cost of conventional weapons and the invincibility of the Soviets in this area“. Freedman, Lawrence. *The Evolution of Nuclear Strategy*. Houndmills 1989. S. 299.

seitig gesteigert werden können. Deshalb lautete das Postulat: Steigerung von Feuerkraft und Beweglichkeit. Nur so waren die unabdingbaren Voraussetzungen geschaffen, um auf dem veränderten modernen Gefechtsfeld bestehen zu können.<sup>7</sup>

Abgesehen von diesen militärtaktischen Problemen stellte sich aber die grundsätzliche Frage, ob ein Einsatz von Nuklearwaffen überhaupt zu kontrollieren sei oder ob nicht die Gefahr einer atomaren Eskalation drohe, welche zwangsläufig zum totalen Atomkrieg führen würde. Zwar verzichtete keine der rivalisierenden Mächtegruppen auf die rhetorische Drohung mit einem strategischen oder taktischen Atomschlag, falls ein Übergriff in den jeweiligen Einflussbereich stattfinden sollte. Gleichzeitig dominierte aber die Überlegung das realpolitische Handeln, dass die Kosten eines Nuklearwaffeneinsatzes mit seinen unkalulierbaren Folgewirkungen weder für Ost noch West im Verhältnis zu den marginalen Gewinnchancen standen.

Insofern wurden in den sechziger Jahren neben den rein militärischen Gesichtspunkten verstärkt auch politische Aspekte in die Nuklearwaffendiskussionen einbezogen. Immer deutlicher verlagerte sich das Schwergewicht von der Kriegführung auf die Kriegsverhütung. In der Phase der Détente eröffnete sich grundsätzlich mehr Spielraum für eine aktivere Aussenpolitik – eine Forderung, die auch in der Schweiz im Zuge des allgemeinen Wertewandels erhoben wurde, um der Ausweglosigkeit der traditionellen militärischen Verteidigung eine Alternative entgegenzustellen.

7 Zu den militärischen Konsequenzen der Einführung von taktischen Nuklearwaffen aus schweizerischer Sicht: Senn, Friede in Unabhängigkeit, S. 105f.; Ernst, Alfred. Die Konzeption der schweizerischen Landesverteidigung 1815 bis 1966. Frauenfeld 1971. S. 183–185.

## 2.2 Gesellschaftlicher Umbruch im Zeichen des Wertewandels – Vorwürfe der „Militarisierung der Gesellschaft“

In der Wahrnehmung vor allem der jüngeren Generation der sechziger Jahre verlor der Stellenwert der militärischen Landesverteidigung markant an Bedeutung. Zum einen äusserten diese Kreise massive Zweifel an der Verteidigungsfähigkeit des Kleinstaates im Nuklearzeitalter. Zum anderen wurde die Zusammenfassung aller Bereiche der militärischen und zivilen Landesverteidigungsmassnahmen als Unterwerfung ganzer Lebensbereiche unter das militärische Regime interpretiert. Diese negativen Einschätzungen fussten auf den umwälzenden gesellschaftlichen Ereignissen Ende der sechziger Jahre.

Noch Mitte der sechziger Jahre befand sich die schweizerische Vorstellungswelt in einem, wenn auch labilen Gleichgewicht. Ausdruck fand dieses in der Landesausstellung „Expo 64“ in Lausanne, welche den Zwiespalt zwischen traditioneller Bindung und Ausblick in die Zukunft zu überbrücken suchte, ohne allerdings grundsätzliche Fragen im Kern anzusprechen. Die Expo widerspiegelte eher den Glauben an die gesellschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten der „langen 50er Jahre“, als dass sie einen neuen Identitätsentwurf für die Zukunft der Schweiz zur Diskussion stellte.<sup>8</sup>

Sinnbild des schweizerischen Selbstverständnisses und optischer Brennpunkt der Landesausstellung war ein dominanter Bau mit auf alle Seiten herausragenden Betonspitzen und daneben drei hoch aufragenden Stahlpfeilen. Dieser „Igel“ sollte an das Réduit des vergangenen Zweiten Weltkrieges erinnern und mit seiner Kernbotschaft „Wir können uns verteidigen“ die wehrhafte Schweiz symbolisieren. Die Szeno-

8 Die Periode der „langen 50er Jahre“ – womit der Zeitabschnitt nach dem Zweiten Weltkrieg bis Anfang der sechziger Jahre gemeint ist – war gekennzeichnet durch traditionelle und scheinbar unveränderbare Leitbilder und gleichzeitigem rasanten technischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Zur Auseinandersetzung mit der Gesellschaft, Wirtschaft und Politik der fünfziger Jahre: Blanc, Jean-Daniel, Christine Luchsinger (Hg.), achtung: die 50er Jahre! Annäherung an eine widersprüchliche Zeit. Zürich 1994.

graphen – für Konzept und Realisation war die PR-Agentur Rudolf Farner unter Beteiligung des nachmaligen Strategieexperten Gustav Däniker zuständig gewesen – wollten das militärische, zivile und wirtschaftliche Verteidigungsdispositiv der Schweiz zur Geltung bringen, damit sich jedermann eine Vorstellung „von der Wucht der materiellen und moralischen Kräfte, die sich jedem Angriff widersetzen würden,“ machen konnte.<sup>9</sup>

Zur gleichen Zeit wurde von verschiedenen Intellektuellen eine schleichende Krise konstatiert. Zum Beispiel vom Basler Staatsrechtler Max Imboden, der in seiner Schrift „Das helvetische Malaise“ den Beginn einer Periode allgemeiner Ungewissheit infolge Entkräftung traditioneller Wertvorstellungen zu erfassen glaubte.<sup>10</sup> Auch andere reflektierten über die Kleinheit der Schweiz und über die fehlende Auseinandersetzung mit der Welt, so der Zürcher Literaturprofessor – und spätere wichtige Akteur in der Formulierung der sicherheitspolitischen Strategie – Karl Schmid in seinem Werk „Unbehagen im Kleinstaat“.<sup>11</sup> Oder gerade mit Bezug auf das Bild des Igel stellte der bekannte Historiker Jean Rodolphe von Salis fest:

Eigentlich ist uns der Ausbruch aus dem uns von aussen aufgezwungenen Réduit der Jahre 1940 bis 1945 nie recht gelungen, und obgleich das Bild von der Igelstellung weder strategisch noch politisch der neuen Wirklichkeit entspricht, halten wir immer noch dafür, wir müssten als ein Igel leben.<sup>12</sup>

- 9 Schweizerische Landesausstellung (Hg.). Das Goldene Buch. Lausanne 1964. S. 403; zit. nach: Bretscher, Vom heissen zum kalten Krieg, S. 421. Zur Präsentation an der Landesausstellung 1964: Sidler, Roger. „Pour la Suisse de demain: croire et créer“: Das Selbstbildnis der Schweiz an der Expo 64. In: König, Dynamisierung und Umbau, S. 39–50; Expos.ch – Ideen, Interessen, Irritationen. Hg. Schweizerisches Bundesarchiv. Bundesarchiv Dossier, Nr. 12. Bern 2000.
- 10 Imboden, Max. Helvetisches Malaise. Zürich 1964.
- 11 Schmid, Karl. Unbehagen im Kleinstaat. Zürich 1963. [Wiederabdruck in: Karl Schmid: Gesammelte Werke. Band IV (1961–1965). Hg. Thomas Sprecher, Judith Niederberger (im Auftrag der Karl-Schmid-Stiftung). Zürich 1998. S. 109–277.]
- 12 Salis, Jean Rodolphe von. Die Schweiz im Kalten Krieg. In: Ders. Schwierige Schweiz: Beiträge zu Gegenwartsfragen. Frankfurt a.M.-Wien 1968. S. 223.

Eine Verschiebung der Wertprioritäten begann sich mit der allgemeinen Verbreitung des materiellen Wohlstandes, der dem wirtschaftlichen Aufschwung der fünfziger Jahre zu verdanken war, abzuzeichnen. Bisherige bürgerliche Wertstrukturen, der Fortschrittsoptimismus und nützlichkeitsorientiertes Denken wurden zunehmend negiert. In dieser um sich greifenden Orientierungskrise wurden nun gesellschaftliche Bewegungen aktiv, die nach neuen Lebensinhalten strebten.

Der einsetzende Bewusstseinswechsel im Zeichen des „Wertewandels“<sup>13</sup> und ihre besondere Ausdrucksform im Sinne einer Alternativkultur bildete ein Gegenstück zur damaligen Überfremdungsangst, indem sie den Ausweg nicht wie diese in rückwärtsgewandter nationaler Isolierung suchte, sondern in der Ausrichtung nach neuen alternativen Gesellschaftswerten und -zielen. Dabei wurde vor allem die jüngere Generation durch Einflüsse aus den USA und westeuropäischen Staaten wie die Studentenunruhen in Frankreich und Deutschland massgeblich geprägt. Im Jahre 1968 kam es in der Schweiz zur Auflehnung gegen die gesellschaftliche Ordnung, welche sich in heftigen Zusammenstößen zwischen Jugendlichen und der Polizei in verschiedenen schweizerischen Grossstädten manifestierte.

Die protestierende Jugend – es waren mehrheitlich Studierende, was der Bewegung einen intellektuellen und revolutionären Charakter verlieh – stellte die überlieferten Leitideen und gesellschaftlichen Institutionen der Schweiz grundsätzlich in Frage. Die vorherrschenden Traditionen wurden als unglaubwürdig und als Fesseln empfunden, von denen man sich zu emanzipieren strebte. Waren bürgerliche Leitbilder und der Antikommunismus in der Hochphase des Kalten Krieges in

13 Zu den Auswirkungen des Wertewandels auf die Sicherheitspolitik und die Schweizer Armee: Haltiner, Karl W. Milizarmee: Bürgerleitbild oder angeschlagenes Ideal? Eine soziologische Untersuchung über die Auswirkungen des Wertewandels auf das Verhältnis Gesellschaft – Armee in der Schweiz. Frauenfeld 1985. Der Wertewandel ist für Haltiner vor allem eine Wertesubstitution: „Mit der Beschleunigung des strukturellen Wandels (räumliche Mobilität, Urbanität, erhöhter Durchdringungs- und Dichtegrad von Information und Kommunikation, Ausbau der Bildungssysteme) geht (...) eine Auflösung zentraler, relativ kohärenter lebensbereichübergreifender Wertordnungen zugunsten von fragmentierten, geltungsbereichsbegrenzten, teilweise konkurrierenden Wertordnungen und Subsinnwelten einher, die nur noch lose über gemeinsame Leitwerte verbunden sind.“ Ebd., S. 25.

der Ausprägung der geistigen Landesverteidigung noch „identitätsstiftend“,<sup>14</sup> lauerte nun nach Meinung der unruhigen Jugend die Gefahr in der eigenen Gesellschaft. Da die erstrebte Emanzipation nicht primär als eine individuelle, sondern als eine gesellschaftliche verstanden wurde, standen im speziellen die Institutionen des staatlichen Machtmonopols, Polizei und Armee, im Kreuzfeuer der Kritik. Diese wurden nicht mehr als Schutzinstrumente gegen Bedrohungen von innen und aussen, sondern als „Disziplinierungsinstrumente“ zur Unterdrückung freiheitlicher Ideen empfunden.<sup>15</sup>

Der Wertewandel konkretisierte sich im Bereich der Verteidigungspolitik, indem die Zahl der Militärdienstverweigerer Ende der sechziger Jahre sprunghaft anstieg und sogenannte „Soldatenkomitees“ eine Demokratisierung des Dienstbetriebes propagierten. Die in der Folge eingesetzte Kommission Oswald, welche dem Chef EMD Vorschläge für eine Modernisierung des Dienstbetriebes zu unterbreiten hatte, diagnostizierte in ihrem Bericht 1970 Anzeichen eines Bewusstseinswandels bei der Nachkriegsgeneration. Dieser äusserte sich darin, dass

die bedingungslose Unterordnung [im Militärdienst] [...] das Selbstgefühl des auf Mitdenken und Selbständigkeit erzogenen Menschen der Industriegesellschaft [verletzt], der sich jedem Zwang, welcher ihm unzumutbar erscheint und den er nicht mehr aus freien Stücken auf sich nehmen will, entziehen kann.<sup>16</sup>

14 Vgl. Imhof, Kurt. Wiedergeburt der geistigen Landesverteidigung: Kalter Krieg in der Schweiz. In: Ders., Heinz Kleger, Gaetano Romano (Hg.). Konkordanz und Kalter Krieg: Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der Zwischen- und Nachkriegszeit. Krise und Sozialer Wandel, Bd. 2. Zürich 1996. S. 173–248.

15 Zur 68er-Bewegung und der Kulturrevolution allgemein: Kriesi, Hanspeter. Die Zürcher Bewegung: Bilder, Interaktionen, Zusammenhänge. Frankfurt a.M. 1984; Ders. Neue soziale Bewegungen – der Protest einer Generation? In: Martin Dahinden (Hg.). Neue soziale Bewegungen – und ihre gesellschaftlichen Wirkungen. Zürich 1987. S. 25–42; Imhof, Kurt, Heinz Kleger, Gaetano Romano (Hg.). Vom Kalten Krieg zur Kulturrevolution: Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der 50er und 60er Jahre. Krise und Sozialer Wandel, Bd. 3. Zürich 1999; König, Mario. Rasanter Stillstand und zähe Bewegung: Schweizerische Innenpolitik im Kalten Krieg – und darüber hinaus. In: Leimgruber, Goldene Jahre, S. 151–172.

16 Bericht der Kommission für Fragen der militärischen Erziehung und Ausbildung der Armee. Juni 1970. S. 20.

Von besonderem Interesse sind die Ausführungen über das Problem der Wehrgesinnung. Nach Meinung Oswald prallten drei Militärgenerationen aufeinander: Im Hintergrund – aber immer noch mit Einfluss und vernehmbarer Stimme – die Generation der Grenzbesetzung 1914–1918, deren Soldatenbild im militärisch-disziplinierten Umgang und im Standesdenken (Offizier/Mannschaft) prägend nachwirkte. Sodann die in Behörden und Kommandos verantwortliche Generation des im Réduit endenden Aktivdienstes 1939–1945, mit dem Erlebnis des Zusammenbruchs Frankreichs. Und schliesslich als dritte Militärdienstgeneration die Wehrpflichtigen, nach dem Zweiten Weltkrieg Geborenen. Der Bericht ging davon aus, dass sich für ebendiese Jahrgänge ein neues Geschichtsbild geprägt habe, das sich wesentlich von dem der Aktivdienstgeneration unterscheide, die noch im „Heldenkult der alten Schweizer“ erzogen worden sei. Gegenüber der geschichtlichen Erbschaft zeichne sich die jüngere Generation aber durch eine besonders kritische Einstellung aus. „Der geistige Widerstand der 30er Jahre und die Selbstbehauptung 1939–45 sind für diese Generation sicher kein Fanal, kaum ein tauglicher Anknüpfungspunkt.“<sup>17</sup>

Im Gegenteil: Die Nachkriegsgeneration sei, so der Bericht Oswald weiter, weltoffener und bereit, den Begriff der Unabhängigkeit, der besonders in den militärischen Abwehrvorbereitungen zum Ausdruck komme, in einer Zeit wachsender Verflechtung und gegenseitiger Abhängigkeiten neu zu überdenken. Die Kommission Oswald vermutete, dass zum Geschichtsbild der jungen Generation das bewusste Erlebnis des Korea-, Algerien-, Vietnam- und Sechstagekrieges massgeblich

Der Vorsteher des Militärdepartementes, Bundesrat Rudolf Gnägi, veranlasste die Bildung der Kommission Oswald vor allem auf Anraten von Oberstkorpskommandant zD Alfred Ernst. Als sicherheitspolitischer Berater der SP hatte dieser ein entsprechendes Sensorium in gesellschaftspolitischen Fragen. Heinrich Oswald, Zürcher Jurist, war mit Ernst militärisch verbunden als dessen ehemaliger 1. Adjutant.

Zur Wirkung des Kommissionsberichtes: Oswald, Heinrich. Geschichte des „Oswald-Berichtes“. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, Nr. 11 (1995): S. 18f.; Zurfluh, Stephan. Die sogenannte Oswald-Reform: Der Bericht der Kommission für Fragen der militärischen Erziehung und Ausbildung der Armee 1970. Diss. Zürich 1999.

17 Ebd., S. 27.

beigetragen hatte. Kriege also, die meist ohne Friedensschluss endeten und die Zivilbevölkerung in erheblichem Masse in Mitleidenschaft gezogen hatten. Deshalb erweise sich nach Meinung der Nachkriegsgeneration

der Krieg als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln [...] in seinem Zwecke immer ungläubwürdiger. Seine Untauglichkeit als Mittel der Politik wird besonders in der vernichtenden Wirkung der Kernwaffen gesehen, welche für beide Parteien das Überleben überhaupt fraglich erscheinen lasse.<sup>18</sup>

Angesichts dieser bei der jungen Generation festgestellten Ansichten über die Sinnlosigkeit und Ohnmacht der Verteidigungsanstrengungen des Kleinstaates ist es nicht verwunderlich, dass in diesen Kreisen die weitere Notwendigkeit militärischer Anstrengungen negiert wurde. Die Schweiz war nach dieser Meinung in einer Zeit übergrosser nuklearer und konventioneller Waffenarsenale der Gross- und Supermächte schlicht nicht mehr verteidigbar.

Dass aber nicht nur die militärische Verteidigungsfähigkeit der Schweiz hinterfragt wurde, sondern auch die Gefahr der subversiven Unterwanderung, zeigen die Vorkommnisse im Zusammenhang mit dem „Zivilverteidigungsbüchlein“.<sup>19</sup> Das im Jahre 1969 gratis an alle Haushaltungen der Schweiz abgegebene Zivilverteidigungsbuch wurde gleichsam zum Fokus der gesellschaftlichen Kritik. Die Schrift, Anfang der sechziger Jahre ursprünglich als Aufklärungsbeitrag der Bundesbehörden gegen die Gefahren der Atomwaffe geplant, enthielt nämlich nicht nur Verhaltensanweisungen im Falle atomarer Explosionen oder von Luftangriffen, sondern beschwor in geradezu dramatischer Art und Weise die Gefahr eines revolutionären Umsturzes in der Schweiz herauf.

Der eigentliche Zweck der Schrift wird aus dem Begleitbrief von Bundesrat Ludwig von Moos, dem Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, ersichtlich. Das Zivilverteidigungs-

18 Ebd., S. 29.

19 Zivilverteidigung. Hg. EJPD im Auftrage des Bundesrates (verfasst und gestaltet von Alfred Bachmann und Georges Grosjean). Aarau 1969.

buch diene „der Vorbereitung auf Zeiten möglicher Gefährdung“ und wolle dem Bürger mitteilen, „was für Vorkehrungen der Private, die Familie zu ihrem Schutz und als Beitrag zur Zivilverteidigung treffen können und rechtzeitig ins Auge fassen sollen“. Der Brief endete mit der Mahnung: „Bewahren Sie das Buch sorgfältig auf, lesen Sie es besinnlich durch und vergewissern Sie sich [...], ob alles vorbereitet ist, und tragen Sie dazu bei, dass wir zuversichtlich den kommenden Zeiten entgegensehen können.“<sup>20</sup>

Doch mit der Zuversicht war es nicht weit her: Insbesondere der Teil „Die Zweite Form des Krieges“ des Zivilverteidigungsbuches enthielt Zündstoff. Die Gefährdung durch Subversion wurde – wohl unter dem Eindruck des Prager Frühlings 1968 – überzeichnet. Oppositionelle Kreise in der Schweiz wurden verdächtigt, „Sand ins Getriebe der Demokratie zu streuen“. Die Mechanik einer vom kommunistischen Ausland gesteuerten Umsturzbewegung wurde unter anderem wie folgt geschildert:

In Ländern mit hohem Lebensstandard ist es nicht leicht, die Massen zu gewinnen; deshalb müssen die Unzufriedenen herausgesucht werden. Intellektuelle und Künstler eignen sich gut als Lockvögel und Aushängeschilder. Propaganda macht man nicht mit Arbeitern. Ein Professor, Journalist oder Pfarrer ist viele Arbeiter wert. Für die eigentliche Aktion werden Stosstrupps aus zuverlässigen und ergebenden Elementen geschaffen.<sup>21</sup>

Damit das Volk dem „revolutionären Kampfapparat“ nicht erliege, wurden im Zivilverteidigungsbuch abschliessend Durchhalteparolen ausgegeben: „Der Feind will uns einschläfern – wir schlafen nicht“; „Der Feind treibt einen Keil zwischen Volk und Behörden – Volk und Behörden stehen Schulter an Schulter“; „Der Feind will unsere Wehrkraft schwächen – wir bleiben wehrhaft.“<sup>22</sup>

Die Reaktionen der als staatsgefährdende Organisationen und Personen apostrophierten Gewerkschaften, Intellektuellen und Künstler fielen

20 Begleitbrief von Bundesrat Ludwig von Moos zum Zivilverteidigungsbuch, September 1969.

21 EJPD, Zivilverteidigung, S. 228.

22 Ebd., S. 232–245.

vernichtend aus. Diese empfanden die Schilderungen des Zivilverteidigungsbüchleins als diffamierend. Die Weltwoche fasste die Stimmung kurz und bündig zusammen: „Der Bundesrat war von allen Guten Geistern verlassen!“<sup>23</sup>

Anstatt wie erhofft Verständnis für die Notwendigkeit einer integralen Gesamtverteidigung zu wecken, provozierte das Buch heftigste Kontroversen. Statt wie zur Zeit des Zweiten Weltkrieges und während des Kalten Krieges geschlossen hinter den Bemühungen der Landesverteidigung zu stehen, herrschten Empörung und Unverständnis. In der Rückschau betrachtet war das Zivilverteidigungsbüchlein ein Resultat der geistigen Landesverteidigung im Zeichen des Antikommunismus, in dessen Verlauf alle nicht Vaterlandstreuen ausgegrenzt wurden.<sup>24</sup> Damit war der Konsens über die schweizerische Sicherheitspolitik Ende der sechziger Jahre empfindlich gestört.

Was in diesem Zusammenhang schliesslich erstaunt, ist die Tatsache, dass die schweizerische Friedensbewegung zwar ebenfalls in den Chor der allgemeinen Entrüstung einstimmte. Abgesehen von ihrer Fundamentalopposition gegen die Armee setzte sie sich jedoch nur marginal mit den grundsätzlichen Fragen der Gesamtverteidigung auseinander. Dies obwohl sie immer wieder die zunehmend „staatlich gelenkte Militarisierung aller Lebensbereiche“ anprangerte.<sup>25</sup>

23 Weltwoche, 5. Dezember 1969.

24 Vgl. Engeler, Urs Paul. *Der Grosse Bruder Schweiz: Die Geschichte der politischen Polizei*. Zürich 1990. S. 158; Kreis, Georg (Hg.). *Staatsschutz in der Schweiz: Die Entwicklung von 1935–1990: Eine multidisziplinäre Untersuchung im Auftrag des schweizerischen Bundesrates*. Bern-Stuttgart-Wien 1993.

25 Zur Entwicklung der Friedensbewegung in der Schweiz: Brassel, Ruedi, Jakob Tanner. *Zur Geschichte der Friedensbewegung in der Schweiz*. In: *Handbuch Frieden Schweiz*. Hg. Forum für praxisbezogene Friedensforschung. Basel 1986. S. 17–90; Epple-Gass, Rudolf. *Friedensbewegung und direkte Demokratie in der Schweiz*. Diss. Frankfurt a.M. 1988; Amherd, Leander. *Die Friedensbewegung in der Schweiz (1945–1980)*. Liz. Bern 1984 (mimeo); Rengel, Katharina (Hg.). *Hoffen heisst Handeln: Friedensarbeit in der Schweiz seit 1945*. Zürich 1995; Themenheft „Sicherheitspolitik und Friedensbewegung“. SAMS-Informationen, Nr. 1 (1983).

„Friedensbewegung“ wird hier gemäss Definition verstanden als „jene Bestrebungen und Organisationen, die, von der Verwerflichkeit und Sinnlosigkeit des

Vielmehr als die abstrakte Materie der Gesamtverteidigung interessierten die Friedensbewegung konkrete Probleme der Schweizer Armee – wie unten teilweise noch ausgeführt wird. Aktionsimpulse zur Lancierung ihrer gesamthaft acht Volksbegehren in der Phase des Kalten Krieges bildete dabei ihre Betroffenheit über Missstände in der Schweizer Armee und Militärpolitik: Sei es als Steuerzahler angesichts erhöhter Militärausgaben (Chevallier-Initiativen), sei es aus Furcht vor den Folgen eines Atomkrieges (Atominitiativen), sei es aus Solidarität mit potentiellen Opfern exportierter Schweizer Kriegswaffen in die Dritte Welt (Waffenausfuhrverbotsinitiative) oder sei es die Betroffenheit mit den zu Gefängnis verurteilten Militärdienstverweigerern (Zivildienstinitiativen). In diesem Sinne nahm die Friedensbewegung aber nie wirklich Einfluss auf die Formulierung und Weiterentwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik.<sup>26</sup>

Abschliessend bleibt festzuhalten, dass angesichts der gerade in der wehrpflichtigen Generation vorhandenen kritischen Grundhaltung gegenüber Fragen der staatlichen Sicherheit die Bundesbehörden das Phänomen des Wertewandels nicht negieren konnten. In den sicherheitspolitischen Grundlegungen Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre musste deshalb der Bewusstseinswandel thematisiert werden. Sowohl im nachfolgenden Bericht der Studienkommission für strategische Fragen als auch – noch verstärkt – im sicherheitspolitischen Bericht 1973 waren Überlegungen enthalten, wie die sinkende Wehrmoral gesteigert und die Jugend wieder auf den Staat im allgemeinen und auf die Gesamtverteidigung im speziellen verpflichtet werden könnte. Und in unserem Zusammenhang von Wichtigkeit: Dass das Element einer ausgreifenden, friedensfördernden Komponente Eingang fand in den Bericht 73, kann – wie zu zeigen sein wird – ebenfalls auf den Einfluss der weitverbreiteten Kritik zurückgeführt werden. Insofern entwickelten sich die gesellschaftlichen Umwälzungen im Laufe der sechziger Jahre zu einem nicht zu unterschätzenden Einflussfaktor

Krieges ausgehend, in kritischer Absicht auf die Phänomene „Rüstung/Militarismus/Gewalt“ reagieren und Vorschläge für die Sicherung des Friedens und für gewaltfreie Konfliktaustragung entwickeln“. Brassel/Tanner, Zur Geschichte der Friedensbewegung in der Schweiz, S. 18.

26 Vgl. Amherd, Die Friedensbewegung in der Schweiz, S. 113f.

in der Formulierung der sicherheitspolitischen Strategie – was jedoch nicht hiess, dass die Krisenerscheinungen der staatlichen Selbstbehauptung bereits für die Formulierung der Verteidigungsdoktrin und für die sich herausbildende Institutionalisierung der Gesamtverteidigung Anfang und Mitte der sechziger Jahre Wirkung besass.

**Teil II**  
**Ungleichzeitigkeit der Strategiedynamik –**  
**Armeekonzeption und Organisation**  
**der Gesamtverteidigung vor Gesamtstrategie**



### 3. Kapitel

## Überdehnung des Autarkiegedankens – Dissens über die Verteidigungsdoktrin im Nuklearzeitalter

Betrachtet man die der Strategieschöpfung von Ende der sechziger Jahre zeitlich vorangegangene Festsetzung der schweizerischen Verteidigungsdoktrin und die Ausgestaltung der Organisation der Gesamtverteidigung, so fällt auf, dass dieser Prozess den dargelegten veränderten inneren und äusseren Rahmenbedingungen kaum Rechnung trug. Die Militärpolitik und die Gesamtverteidigung wurden vielmehr von der Nuklearisierung des Krieges beeinflusst. Vor dem Hintergrund des Strebens nach autonomer Abwehr der Schweiz führte dies deshalb zur Notwendigkeit, über eine der bestausgerüsteten Armeen in Europa zu verfügen. Zentral waren folglich die Forderungen nach erhöhter Gefechtsfeldmobilität des Heeres und die Frage eigener Schweizer Atomwaffen. Insbesondere die Einführung von taktischen Nuklearwaffen Mitte der fünfziger Jahre in Europa führte zu einer Wiederbelebung der bereits im Nachgang zu 1945 einsetzenden grundsätzlichen Diskussion über die Ziele der Landesverteidigung, über die Art und Weise der Kriegführung der Schweizer Armee und über deren Bewaffnung und Ausrüstung.

### 3.1 Die Lehren aus dem Zweiten Weltkrieg – Grundlagen des militärischen Konzeptionsstreites

Nach dem Zweiten Weltkrieg galt es für die Landesregierung und die Armeeführung zuerst die Konsequenzen aus der Verteidigungsdoktrin und dem sechsjährigen Aktivdienst zu ziehen.<sup>1</sup> Die damaligen Überlegungen manifestierten sich im Bericht des Oberbefehlshabers von 1946 und der entsprechenden Replik der Landesregierung aus dem Jahre 1947.<sup>2</sup> Vorrangiges Ziel war es, ein Verteidigungsinstrument zu schaffen, das in Abkehr zum Konzept des Réduit fortan auch den Schutz des bevölkerungs- und industriereichen Mittellandes zu garantieren vermochte. Aufgrund der Mängel in der Rüstung war General Guisan

- 1 Zur Entwicklung der Verteidigungsdoktrin nach dem Zweiten Weltkrieg: Ernst, Alfred. Die Konzeption der schweizerischen Landesverteidigung 1815 bis 1966. Frauenfeld 1971. S. 175–332. Obwohl von einem Hauptakteur im Konzeptionsstreit Mobile Defence versus Area Defence verfasst – der nachmalige Oberstkorpskommandant Ernst hatte sich vehement für die Doktrin der statischen Verteidigung eingesetzt –, ist die Darstellung als ausgewogen zu werten. Bis heute ist sie das massgebende Werk über die Konzeptionierung der Schweizer Armee bis in die sechziger Jahre. Allerdings leidet die Darstellung an der Schwäche, dass es Ernst aus nicht nachvollziehbaren Gründen unterlässt, die Wirkung der Mirage-Affäre als Wendepunkt hin zur militärischen Konzeption 1966 zu würdigen. Zur allgemeinen Entwicklung der Schweizer Armee: Spillmann, Kurt R. Schweizerische Landesverteidigung. In: Historisches Lexikon der Schweiz. Hg. Schweizerische Akademie der Geisteswissenschaften und Allgemeine Geschichtsforschende Gesellschaft der Schweiz (im Erscheinen) [Elektronische Publikation HLS: <http://www.sn1.ch/dhs/externe>]; Senn, Hans. Der Schweizerische Generalstab, Band VII: Anfänge einer Dissuasionsstrategie während des Zweiten Weltkrieges. Hg. Historischer Dienst der Armee. Basel-Frankfurt a.M. 1995; Kurz, Hans Rudolf. Geschichte der Schweizer Armee. Frauenfeld 1985; Ders. Hundert Jahre Schweizer Armee. Thun 1978; Brunner, Karl. Die Landesverteidigung der Schweiz: Systematische Darstellung und Handbuch der geistigen, militärischen und wirtschaftlichen Landesverteidigung, des Zivilschutzes und der völkerrechtlichen Pflichten aus Neutralitäts- und Kriegsrecht. Frauenfeld 1966.
- 2 Guisan, Henri. Rapport à l'Assemblée fédérale sur le service actif 1939–1945. o.O. 1946; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bericht des Generals über den Aktivdienst 1939–1945 (7. Januar 1947). In: BBl 1947 I 473. Zur Würdigung des Rapports über den Aktivdienst und die Replik des Bundesrates: Gautschi, Willi. General Henri Guisan: Die schweizerische Armeeführung im Zweiten Weltkrieg. Zürich 1989. S. 675–697.

nämlich gezwungen gewesen, das Gros der Armee in den zentralen Alpenraum zurückzuziehen, weil ein Abwehrkampf im Mittelland keinen Erfolg versprochen hätte.

Das Unbehagen ob der Tatsache, dass im Falle kriegerischer Ereignisse die wertvollsten Gebiete dem Zugriff des Feindes hätten preisgegeben werden müssen, gab der Suche nach neuen Lösungen Auftrieb. Die Anforderungen an die neue Einsatzdoktrin der Armee fasste der Bundesrat wie folgt zusammen:

Man muss sich in erster Linie darüber klar sein, dass unsere Feldarmee [...] sich nicht auf die reine und starre Defensive wird einstellen können. Es kann kaum mehr in Frage kommen, auf der Hochebene breite zusammenhängende Fronten besetzen und halten zu wollen. Unsere Aufmerksamkeit wird sich vor allem auf die für den Feind wichtigen Anmarschwege einstellen. [...] Vom Grundsatz der linearen Verteidigung wird also weitgehend abzuweichen sein. Der Gedanke der Beweglichkeit bei Führung und Truppe gewinnt auch unter diesem Gesichtspunkt erhöhte Bedeutung.<sup>3</sup>

Die Erkenntnisse aus dem Weltkrieg und die entsprechenden neuen Anforderungen an die Verteidigungsdoktrin machten deutlich, dass bedeutende Anstrengungen auf dem Rüstungssektor dringend vonnöten waren. Ebenso mussten Anpassungen der Wehrstruktur ins Auge gefasst werden. Auf der Basis der im Jahre 1948 durch Generalstabschef, Oberstkorpskommandant Louis de Montmollin, ausgearbeiteten Grundlagenstudie über die zukünftige Planung der Armee<sup>4</sup> wurden in Form der bundesrätlichen Botschaft betreffend die Organisation des Heeres (Truppenordnung 51)<sup>5</sup> die ersten Konsequenzen gezogen. Unter dem Eindruck des Korea-Krieges fand die Vorlage sowohl im Parlament als auch bei der Bevölkerung breite Zustimmung.

Das wichtigste Ziel der Reorganisation galt der Senkung der Sollbestände, die angesichts der personellen Bestandeskrise infolge der rück-

3 Bundesrat, Zum Bericht des Generals über den Aktivdienst, S. 561.

4 De Montmollin, Louis. Unsere Landesverteidigung: Grundlagen – Gegenwärtige Situation – Aussicht in die Zukunft. April 1948.

5 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres (Truppenordnung) (10. Oktober 1950). In: BBl 1951 III 112.

läufigen Geburtenrate unumgänglich geworden war. Zudem mussten die Voraussetzungen geschaffen werden, dass im Falle eines Konfliktes, wenn die Armee während längerer Zeit unter den Waffen zu stehen hätte, diese in der Lage wäre, ohne Nachteile Arbeitskräfte freizugeben, um eine Lähmung der Volkswirtschaft zu vermeiden.

Die TO 51 enthielt neben der Schaffung einer neuen Heeresorganisation aber noch keine grundlegend neuen Aussagen über die Verteidigungsdoktrin. Dies liegt nicht zuletzt in der Tatsache begründet, dass die Kernwaffen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Truppenordnung noch rein strategischer Natur waren. Entsprechend bot die Botschaft ausser der Bemerkung, dass die Schweiz damit rechnen müsse, im Kriegsfall mit atomaren Waffen angegriffen zu werden, keine weiteren Hinweise zu diesem Thema.<sup>6</sup> Erst die Einführung taktischer Nuklearwaffen auf dem Gefechtsfeld Mitteleuropas ab dem Jahre 1953 sollte die Rahmenbedingungen der Einsatzdoktrin der Armee grundlegend verändern.

Die Debatte über die Kampfführung im operativ entscheidenden Raum des Mittellandes wurde ab Mitte der fünfziger Jahren von zwei sich unversöhnlich gegenüber stehenden Lagern bestimmt. Die Verfechter einer statischen Verteidigung (Area Defence) – es handelte sich hierbei um eine Gruppe von Berner und Basler Offiziere um den nachmaligen Oberstkorpskommandanten Alfred Ernst, Kommandant des Feldarmekorps 2 – forderten einen auf tiefgegliederte, stark ausgebaute Abwehrzonen gestützten, deutlich defensiv geführten Abwehrkampf. Demgegenüber vertrat eine einflussreiche Zürcher Offiziersgruppe um Oberstkorpskommandant Georg Züblin, Kommandant des dritten Armeekorps, die Gegenthese der mobilen Verteidigung (Mobile Defence), wonach eine bewegliche, mit starken Panzerkräften geführte

6 Ebd., S. 122.

Dies zeigen auch die Schlussfolgerungen in de Montmollins Studie, die mit dem Einsatz der zur Verfügung stehenden strategischen Atomwaffen in erster Linie gegen Verkehrs- und Industriezentren rechneten: „Es deutet alles darauf hin, dass der Zukunftskrieg unsere strategische und taktische Doktrin nicht umstürzen, sondern lediglich die Intensität ihrer Anwendung steigern wird. Massive Zerstörungen von mehr strategischer als taktischer Bedeutung werden die Folge sein.“ De Montmollin, Unsere Landesverteidigung, S. 53.

Verteidigung zwingend sei. Nur so würden dem Gegner einerseits lohnende Ziele entzogen, andererseits könne er mit raschem Manövrieren an seinen empfindlichsten Stellen getroffen werden.<sup>7</sup>

Nachdem sich die Landesregierung nach Einsitznahme des neuen Chefs EMD, Bundesrat Paul Chaudet, im Jahre 1955 schliesslich für die Doktrin gemäss dem Ansatz der Mobile Defence entschieden hatte, wurde bereits zehn Jahre nach der letztmaligen Anpassung wiederum eine Armee reform notwendig. Der Bundesrat begründete dies in der Botschaft betreffend die Organisation des Heeres (Truppenordnung 61)<sup>8</sup> mit dem verschärften Bedrohungsbild, bedingt durch die in ausländischen Armeen erfolgte allgemeine Steigerung der Feuerkraft aller Waffen, der Erhöhung der Beweglichkeit, der Entwicklung taktischer Kernwaffen und der Weiterentwicklung der Mittel für die Luftkriegführung. Um der neuen Bedrohungssituation begegnen zu können, forderte die Landesregierung die Schaffung eines Verteidigungsinstrumentes, das in der Lage sei

den Kampf sowohl angriffs- als auch verteidigungsmässig führen [zu] können. Eine starre, auf eine vorbestimmte Art der Kampfführung eingeschränkte Konzeption ist abzulehnen. Sie würde die Handlungsfreiheit beschränken und damit die Möglichkeit, allen Situationen Rechnung zu tragen, nicht mehr gewähren. [...] Die Armee muss in den verschiedenartigsten Operationsräumen eingesetzt werden können. [...] Daraus ergibt sich die Forderung nicht nur nach einer möglichst kampfkraftigen, sondern auch nach einer beweglichen Feldarmee.<sup>9</sup>

7 Um ihre Vision der schweizerischen Landesverteidigung zu kommunizieren, gründeten Züblin und ihm nahestehende Offiziere den Verein zur Förderung des Wehrwillens und der Wehrwissenschaft (VFWW) und beauftragten das Zürcher PR-Büro Dr. Rudolf Farner mit der Kampagnenführung. Gustav Däniker, der sich im Verlaufe der sechziger Jahre als strategischer Denker auszeichnen sollte, führte die Aktion. Vgl. Richner, Andreas. Panzer, Mirages und die nukleare Option: Die Rolle des Vereins zur Förderung des Wehrwillens und der Wehrwissenschaft in der militärpolitischen Meinungsbildung der Schweiz 1956–1966. Liz. Bern 1996 (mimeo).

8 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres (Truppenordnung) (30. Juni 1960). In: BBl 1960 II 321.

9 Ebd., S. 331.

Die Schlagkraft der Armee musste gemäss diesen Vorstellungen beträchtlich erhöht werden. Verschiedene Massnahmen sollten dazu dienen: die Schaffung mechanisierter Divisionen, die allgemeine Erhöhung der Feuerkraft und Beweglichkeit der Erdtruppen sowie namentlich die Modernisierung der Luftverteidigung. Letztere war dringend notwendig, damit sich unter anderem die feuerkräftigen und beweglichen Armeeverbände unter dem Schutz der Flugwaffe verschieben konnten.

Ganz allgemein bezweifelten jedoch verschiedene gesellschaftliche Kreise, ob diese Pläne der TO 61, welche den Gedanken der Machbarkeit des Anschlusses des Kleinstaates an die Hochrüstung hochhielt, angesichts der rasanten technologischen Entwicklung und der finanziellen Ressourcen überhaupt realisierbar seien. Die Kritiker sollten recht behalten: Die politische und ökonomische Überdehnung der Aufrüstung im Geiste der autonomen Landesverteidigung wurde nämlich im Zusammenhang mit dem sogenannten „Mirage-Skandal“ auf drastische Art und Weise ersichtlich. Die Vorkommnisse rund um die Beschaffung der Mirage-Flugzeuge bedeutete in der Ausformulierung der Konzeption der militärischen Landesverteidigung einen eigentlichen Wendepunkt.

### 3.2 Die Mirage-Affäre 1964 als Wendepunkt in der Entwicklung der militärischen Konzeption

Ausgangspunkt für den Beschaffungsentscheid der Mirage-Jäger war die in der Truppenordnung 61 definierte Rolle der Flugwaffe im Rahmen der gesamten Landesverteidigung. Die in der neuen Truppenordnung dargelegte Kampfführung der mobilen Verteidigung setzte – neben der Fliegerabwehr – eine äusserst wirkungsvolle Flugwaffe voraus. Die Fliegerverbände mussten imstande sein, den mechanisierten Truppen einen ausreichenden Raumschutz zu gewähren, und sie mussten befähigt sein, stark verteidigte Stellungen in der Tiefe des feindlichen Raumes zu bekämpfen:

Die Flugwaffe hat in erster Linie die Erdtruppen zu unterstützen. Dabei ist unter dieser Aufgabe nicht nur, wie früher, der Einsatz im unmittelbaren Kampfbereich der Erdtruppen zu verstehen, sondern auch die Bekämpfung der Feuerbasen und Einrichtungen, von denen die grösste Bedrohung unserer Erdtruppen und des Landes ausgeht, die aber ausserhalb der Reichweite unserer erdgebundenen Waffen liegen. Dazu gehören vor allem Atomabschussrampen.<sup>10</sup>

Für diese Aufgaben genügten die damals in der Fliegertruppe eingesetzten Flugzeuge bei weitem nicht mehr, da die Maschinen der Typen „Vampire“, „Venom“ und „Hunter“ aufgrund ihrer fliegerischen Leistungspotentiale nur noch in begrenztem Masse für Jäger-Einsätze in Frage kamen. Ebenso wenig stand die schweizerische Eigenproduktion P-16 zur Verfügung, da nach Absturz eines Prototyps im Jahre 1958 auf deren Fabrikation verzichtet worden war. Um aber – wie in der TO 61 vorgesehen – Jagdbomberverbände als „Feuerschwergewichte an operativen Brennpunkten“ zum Einsatz bringen zu können, wurde die Beschaffung einer angemessenen Zahl von modernen Hochleistungsflugzeugen mit selbstzielsuchenden Luft-Luft-Lenk Waffen und dem dazugehörenden Bordradar zu einem „dringenden Gebot“.<sup>11</sup>

Entsprechend beantragte der Bundesrat im April 1961 den Eidgenössischen Räten die Beschaffung von 100 Kampfflugzeugen des Typs „Mirage III S“. In seinen Ausführungen betrachtete er das neue französische Hochleistungsflugzeug gar als Kernstück der militärischen Reorganisation im Sinne der neuen Truppenordnung 61: „Ohne diese Erneuerung und Modernisierung des Flugzeugparkes der Luftwaffe [wäre] das angefangene Werk nicht nur unvollständig, sondern es würde an einer wesentlichen Schwäche leiden.“<sup>12</sup> Der Auftrag an die Fliegertruppen wurde in der bundesrätlichen Botschaft spezifiziert: Die Flugwaffe habe in erster Linie die Erdtruppen zu unterstützen. Diese Aufgabe könne durch Feuer gegen Erdziele, durch den Schutz der eigenen Verbände vor gegnerischen Fliegerangriffen sowie durch eine

10 Ebd., S. 337.

11 Ebd., S. 342.

12 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beschaffung von Kampfflugzeugen (Mirage III S) und von weiterem Material für die Fliegertruppen (25. April 1961). In: BBl 1961 I 793, hier 794.

taktische Aufklärung erfolgen.<sup>13</sup> In einem ersten Schritt sollten dazu 100 Mirage III S beschafft werden; in einer zweiten Tranche sollten zwei oder drei Jahre später allenfalls noch weitere 100 Flugzeuge desselben Typs folgen, um die älteren Maschinen gänzlich abzulösen.<sup>14</sup> Die Kosten für die Beschaffung der 100 Mirage-Flugzeuge wurden mit 828 Millionen Franken beziffert.<sup>15</sup>

Auf die Botschaft der Landesregierung folgte allerdings rasch die grosse Ernüchterung, denn das ambitionöse Rüstungsgeschäft erlitt argen Schiffbruch: Aufgrund erheblicher Fehlplanungen bei der Budgetierung und persönlicher Fehlleistungen bei involvierten Beschaffungsausschüssen musste der Bundesrat im April 1964 beim Parlament einen grösseren Nachtragskredit beantragen.<sup>16</sup> Der politische Schaden wurde zusätzlich vergrössert, indem einzelne Stellen innerhalb des EMD die Kostenüberschreitungen ursprünglich durch gesteuerte Desinformationen zu vertuschen versucht hatten.

In seinen Erläuterungen zum Nachtragskredit beklagte der Bundesrat „aussergewöhnliche technische Schwierigkeiten“ in der Abstimmung der einzelnen Flugzeugkomponenten. Zum einen seien Konstruktionsanpassungen notwendig geworden, um die Mirage-Flugzeuge für die schweizerischen Verhältnisse zu „helvetisieren“. Zum anderen habe die nachträgliche Wahl der Lenkwaffen und der Navigationsausrüstung das Beschaffungsvorhaben in nicht vorhersehbarer Masse verteuert.<sup>17</sup> Die Summe der geplanten materiellen Mehrkosten sowie der Teuerung belief sich für alle 100 Flugzeuge auf 576 Millionen; ein Gesamttotal von nunmehr 1'404 Millionen Franken!<sup>18</sup>

13 Ebd., S. 799.

14 Ebd., S. 808.

15 Ebd., S. 823.

16 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährung eines Zusatzkredites für die Beschaffung von Kampfflugzeugen Mirage-III (24. April 1964). In: BBl 1964 I 901.

17 Ebd., S. 901f.

18 Ebd., S. 919.

Trotz dieser horrenden Kostenüberschreitung hielt die Landesregierung am vollumfänglichen Beschaffungsentscheid fest. Sie begründete dies wie folgt:

Ohne diese neuen Kampfmittel [...] wäre nicht nur der Bestand der Flugwaffe in Frage gestellt, sondern auch ein wirksamer Neutralitätsschutz, die Luftverteidigung über den Operationsgebieten der Armee sowie die so dringend notwendige Aufklärung und Einwirkungsmöglichkeit im gegnerischen Kampfraum. Unsere Landesverteidigung würde dadurch in ihrer Abwehrkraft entscheidend beeinträchtigt.<sup>19</sup>

Diese in der Geschichte des Bundesstaates einmalige Höhe des angeforderten Zusatzkredites erregte sowohl im Parlament, als auch in der Presse und der Öffentlichkeit Erstaunen und Empörung. Dies vor allem deshalb, weil der Eindruck vorherrschte, dass die Verwaltung die politische Oberaufsicht übergangen und die Verpflichtung zum gesetzmässigen Handeln in krasser Weise verletzt habe. Die unverhältnismässige Verteuerung des Beschaffungsvorhabens mochten die Eidgenössischen Räte deshalb nicht unbesehen hinnehmen. Die beiden Kammern verweigerten das bundesrätliche Nachtragskreditbegehren und setzten in der Folge erstmals eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) ein, um die Hintergründe des Geschäftes zu durchleuchten. Unter dem Vorsitz des nachmaligen Bundesrates Kurt Furgler unterzog eine 32köpfige national- und ständerätliche Kommission in den Sommermonaten des Jahres 1964 die Mirage-Beschaffung einer gründlichen Abklärung.<sup>20</sup>

19 Ebd., S. 908.

20 Der Auftrag der PUK lautete: „Zur Abklärung aller Vorgänge bei der Vorbereitung und Erstellung der bundesrätlichen Botschaft vom 25. April 1961 betreffend die Beschaffung der Mirage-Flugzeuge sowie beim Vollzug des Bundesbeschlusses vom 21. Juni 1961 und bei der Vorbereitung und Erstellung der Botschaft vom 24. April 1964 betreffend den Zusatzkredit setzt der Nationalrat [und Ständerat] eine Spezialkommission ein. (...) [Sie hat] ausserdem die Auswirkungen des Mirage-Geschäftes unter den Gesichtspunkten der demokratischen Ordnung, der Landesverteidigung und des Finanzhaushaltes des Bundes zu untersuchen.“ Bericht der vom Nationalrat und vom Ständerat eingesetzten Kommission an die Eidgenössischen Räte über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit (1. September 1964). In: BBl 1964 II 273, hier 280.

Die Ergebnisse der Ermittlungen waren vernichtend, denn vom Beschaffungsentscheid von 1961 wurde von den Verantwortlichen gleich in zweifacher Hinsicht abgewichen. Erstens durch die ursprünglich nicht vorgesehene Differenzierung in eine Jagdbomber- und in eine spezielle Aufklärerversion.<sup>21</sup> Zweitens durch die Wahl eines Elektroniksystems, das erst nach dem parlamentarischen Beschluss evaluiert worden war. Beide Änderungen waren äusserst teuer. Zudem deckte die PUK gravierende Mängel in der Organisation der verwaltungsin-  
ternen Kostenermittlung auf. Ferner lastete die Untersuchungskommission den Verfassern der Botschaft aus dem Jahre 1961 an, „unsorgfältig und an einzelnen Stellen geradezu irreführend“ vorgegangen zu sein. Schliesslich wurde auch der Bundesrat zur Verantwortung gezogen, weil er der Bundesverwaltung erlaubt hatte, durch die „rechtswidrige Zusammenlegung der Objektkredite auf dem eingeschlagenen, kostspieligen Weg weiterzugehen“.<sup>22</sup>

Angesichts der massiven Kostenüberschreitungen war an die Beschaffung der geforderten 100 Mirage-Flugzeuge nicht mehr zu denken. Die

21 In der bundesrätlichen Botschaft zur Beschaffung der Mirage III S waren 1961 noch die Mehrzweckigenschaften des neuen Flugzeuges hervorgehoben worden: „Nur mit einem Hochleistungsflugzeug sind wir imstande, das sich abzeichnende Ungenügen unseres Neutralitätsschutzes in der Luft und unserer Luftaufklärung zu beheben sowie den Schutz der älteren Erdkampfflugzeuge sicherzustellen. Gleichzeitig erhalten wir damit eine wesentliche Verstärkung des Raumschutzes über eigenen Erdoperationen sowie ein Kampfmittel, das für besonders anspruchsvolle Aufgaben der Erdzielbekämpfung die nötigen Eigenschaften aufweist. Diese verschiedenen Aufgaben können nur mit einem Flugzeug, dem die entsprechende Mehrzweck-Eignung innewohnt, gelöst werden.“ Bundesrat, Botschaft über die Beschaffung von Kampfflugzeugen, S. 824.

22 Parlamentarische Untersuchungskommission, Bericht über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit, S. 306.  
Zum Ablauf der Mirage-Affäre: Urio, Paolo. *L'affaire des Mirages: Décisions administratives et contrôle parlementaire*. Genève 1972; Braun, Peter. „Der Bogen darf nicht überspannt werden“: Die Suche nach einer neuen Luftverteidigungskonzeption Ende der fünfziger Jahre und die Beschaffung des Mirage III S. Liz. Zürich 2000 (mimeo); Geiger, Willi. *Der Mirage-Konflikt: Seine Entstehung, Lösung und grundsätzliche Bedeutung*. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft (1965): S. 90–99; Kolbe, Christian. Ein „Wunderbastard“ für die Obersten: Der Mirageskandal. In: *Die Schweiz und ihre Skandale*. Hg. Heinz Looser et al. Zürich 1995. S. 61–75.

Eidgenössischen Räte kamen schliesslich zum Schluss, dass die Bestückung lediglich einer Aufklärerstaffel mit 18 Mirage III RS und zwei Kampfstaffeln mit 36 Mirage III S das noch vertretbare Maximum darstellte. Zusammen mit den Trainingsflugzeugen konnten folglich gesamthaft nur noch 57 Kampfflugzeuge beschafft werden. Als weitere Folge des Mirage-Skandals mussten Generalstabschef Jakob Anna-sohn und der Kommandant der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen, Etienne Primault, von ihren Posten zurücktreten. Auch der Stuhl von Bundesrat Paul Chaudet wankte. Die Sozialdemokraten forderten dessen Rücktritt, worauf auch in den eigenen Reihen der FDP kritische Stimmen laut wurden. Chaudet trat schliesslich Ende 1966 zurück.

Die Mirage-Affäre bedeutete einen gravierenden Vertrauensverlust des Parlamentes und der Öffentlichkeit in das Eidgenössische Militärdepartement und in die Landesverteidigungspolitik. Hier aber noch mehr von Interesse ist, dass die massive Reduktion der Anzahl bewilligter Flugzeuge in zweifacher Hinsicht auch einen schweren Schlag für das Konzept der Mobile Defence darstellte. Erstens schien es durch die geringe Stückzahl an modernen Kampfflugzeugen illusorisch geworden zu sein, einen effektiven Luftschirm über der Schweiz und über den beweglichen Verbänden auf dem Gefechtsfeld garantieren zu können. Zweitens verzichtete der Bundesrat in diesem angespannten rüstungs-politischen Klima darauf, beim Parlament die für das Konzept der mobilen Verteidigung ebenfalls unabdingbare Aufstockung der Bestände an Kampfpanzern zu beantragen.

### 3.3 Die Konzeption der militärischen Landesverteidigung von 1966 – Verteidigungsdoktrin der mittleren Linie

Im Nachgang zum Mirage-Skandal stellte sich die grundsätzliche Frage, ob die in der Botschaft des Bundesrates von 1960 dargelegte Einsatzkonzeption der Armee überhaupt noch aufrechterhalten werden könne. Mit seinem parlamentarischen Vorstoss vom 2. Juni 1964 forderte SP-Nationalrat Walther Bringolf die Landesregierung zu einer umfassenden Überprüfung der Verteidigungsdoktrin auf. Seine Motion lautete:

Das Kreditbegehren [Zusatzkreditbegehren des Bundesrates vom 24. April 1964] für die Beschaffung von 100 Flugzeugen Mirage III S und seine Begründung durch den Bundesrat rückt die Problematik unserer bisherigen Konzeption der Flugwaffe, der Fliegerabwehr und den tragbaren Verhältnissen ‚Flieger und Flab‘ zu den übrigen Teilen unserer Armee und ihrer militärischen Verteidigungsbereitschaft in den Vordergrund. Der Bundesrat wird deshalb beauftragt, die Gesamtkonzeption der Landesverteidigung im Zusammenhang mit den bisherigen Auswirkungen der Armeereform und ihr Verhältnis zur Luftraumverteidigung einer erneuten Überprüfung zu unterziehen und der Bundesversammlung darüber zu berichten.<sup>23</sup>

Aus diesem parlamentarischen Auftrag sollte in der Folge der bundesrätliche Bericht über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung von 1966 entstehen.<sup>24</sup> Dabei handelte es sich um die erste schweizerische Gesamtkonzeption überhaupt. Sie stellte im Hinblick auf die spätere umfassende Sicherheitskonzeption ein erstes, wichtiges Teil-

23 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung (6. Juni 1966). In: BBl 1966 I 853, hier 854.

24 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung (6. Juni 1966). In: BBl 1966 I 853. [Sonderdruck: 9478; nachfolgend hieraus zitiert.]  
Zur umfassenden Würdigung der militärischen Konzeption 66: Ernst, Die Konzeption der schweizerischen Landesverteidigung, S. 331–395.

stück dar. Das grundsätzliche Ziel aller schweizerischen Verteidigungsbemühungen war im folgenden Satz enthalten: „Unsere Armee soll durch ihr Vorhandensein und ihre Bereitschaft dazu beitragen, einen Angriff auf unser Land als nicht lohnend erscheinen zu lassen und dadurch unsere Unabhängigkeit [...] zu wahren.“<sup>25</sup>

Weit stärker als in der der Mobile Defence verpflichteten Truppenordnung 61 liess sich der Bundesrat unter dem Eindruck der Mirage-Krise von der Überlegung leiten, dass die militärische Planung auf die beschränkten Möglichkeiten des Kleinstaates auszurichten seien. Einleitend wurde deshalb festgehalten, dass es angesichts der weit geringeren Stückzahl der beschafften Hochleistungsjäger unvermeidlich gewesen sei,

die der Flugwaffe zgedachten Aufgaben unter Berücksichtigung ihrer realen Möglichkeiten neu zu überprüfen und festzulegen. Auch war zu bestimmen, inwieweit sich daraus Rückwirkungen auf die Kampfweise der Erdtruppen, namentlich auch der gegenüber Luftangriffen besonders empfindlichen mechanisierten Divisionen, ergeben. Die Landesverteidigungskommission sah sich veranlasst, die Verteidigungskonzeption den veränderten Verhältnissen anzupassen.<sup>26</sup>

Das Ergebnis der grundsätzlichen Überprüfung in Form der neuen Verteidigungskonzeption 66 beinhaltete schliesslich einen Kompromiss zwischen den beiden divergierenden Positionen der Mobile versus der Area Defence. Es resultierte eine Konzeption der mittleren Linie, die eine immer noch überwiegend traditionelle statische Abwehrkomponente mit einigen modernen mobilen Elementen verband. Die Konzeption 66 legte ein Kampfverfahren fest, das auf dem Zusammenwirken raumgebundener Infanteriekräfte mit mechanisierten Verbänden sowie Flieger- und Fliegerabwehrtruppen beruhte. Die Kampfkraft des Angreifers sollte in einem tiefgestaffelten Abwehrsystem kanalisiert und abgenutzt werden. Der Feldarmee war dabei die Aufgabe zgedacht, definierte Schlüsselräume zu behaupten. Darin sollten die Infanterie- und die mechanisierten Verbände den Gegner binden, während die

25 Bundesrat, Bericht über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung, S. 4.

26 Ebd., S. 3.

Flugwaffe und die Fliegerabwehr den mechanisierten Truppenteilen, welche Gegenschläge ausführten, bestmöglichen Schutz vor gegnerischen Fliegerangriffen zu bieten hatten.<sup>27</sup>

Dieses Kampfverfahren der Armee zog nicht nur die bescheidenen eigenen Mittel in Betracht, sondern versuchte auch die Möglichkeit zu schaffen, den Feind zur Aufnahme des Kampfes dort zu zwingen, wo er seine überlegenen Mittel nur ungenügend entfalten konnte. Zur Kampfführung auf operativer Ebene hielt die Konzeption 66 fest:

Leitgedanke für den Einsatz unserer Armee zur Abwehr eines modern gerüsteten Angreifers muss sein, ein optimales Verhältnis zwischen Raum, Zeit und verfügbaren Kräften herzustellen, um einerseits kein untragbares Risiko in bezug auf die Gefährdung durch Massenvernichtungsmittel einzugehen und andererseits den Erfolg unseres mit konventionellen Mitteln geführten Abwehrkampfes nicht in Frage zu stellen. Je nach Bedrohung müssen wir anstreben, unsere Kräfte vor Beginn von Kampfhandlungen so zu disponieren, dass einerseits keine unzulässigen Massierungen entstehen, andererseits die Zuteilung angemessener Kampfabschnitte und die gegenseitige Unterstützung der Verbände möglich bleiben.<sup>28</sup>

Die Aufgaben der Flugwaffe innerhalb der Konzeption 66 erfuhren erwartungsgemäss einige Einschränkungen. Es war nicht mehr – wie noch in der Truppenordnung 61 – die Rede davon, die Flugwaffe zur Bekämpfung von Erdzielen in den Tiefen des feindlichen Raumes, insbesondere gegen Nuklearfeuerbasen, einzusetzen. Auch die Raumschutzmöglichkeiten zugunsten der mechanisierten Einheiten wurden um ein Vielfaches geringer eingeschätzt. Den Fliegertruppen wurde nur noch die Aufgabe zugewiesen, „dem Gegner die Luftaufklärung und den Angriff auf unsere Truppen innerhalb eines beschränkten Raumes und während einer begrenzten Zeit zu verwehren oder mindestens zu erschweren“.<sup>29</sup>

27 Ebd., S. 11f.

28 Ebd., S. 10.

29 Ebd., S. 12.

Durch den späteren Flugzeug-Nullentscheid aus dem Jahre 1972 wurde selbst diese eingeschränkte Luftverteidigung gemäss Konzeption 66 in Frage gestellt. Damals setzte der Bundesrat mit seinem Entscheid, weder die Kampfflugzeuge

In seinem Bericht über die neue militärische Konzeption ging der Bundesrat aber auch über Fragen der reinen Verteidigungsdoktrin und operativen Kampfführung hinaus und situierte die Schweiz deutlicher als bisher in ihrem strategischen Umfeld. Ausgangspunkt für die Lagebeurteilung bildete das Vorhandensein der beiden Machtblöcke im europäischen Raum mit ihren Arsenalen von Kernwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen. Der Bundesrat machte sich auch keine Illusionen über die konventionelle Überlegenheit der potentiellen Gegner der Schweiz. Die modernen ausländischen Armeen seien gekennzeichnet durch moderne Luftstreitkräfte, Mechanisierung der Erdverbände, Luftlandverbände, moderne elektronische Aufklärungs- sowie Stör- und Täuschungsanlagen und die zunehmende Nachtkampffähigkeit.<sup>30</sup>

Auf der Basis dieser Mittel und Möglichkeiten des modernen Gegners schloss die Konzeption 66 auf drei mögliche Kampfformen gegenüber der Schweiz: Erstens wurde der Gefahr einer nuklearen Erpressung besondere Bedeutung zugemessen, da damit das Land zur politischen Kapitulation gezwungen werden könne, ohne dass feindliche Truppen seine Grenzen überschreiten müssten. Zweitens erwähnte der Bericht einen strategischen Vernichtungsschlag gegen die Schweiz. Dieser wurde zwar als wenig wahrscheinlich betrachtet, auszuschliessen wäre er aber nicht. Drittens schliesslich wurde als die wahrscheinlichste Aggressionsform ein Angriff mit begrenztem Einsatz von Massenvernichtungsmitteln angenommen, da ein Gegner ein Interesse daran haben müsste, „sein Angriffsobjekt möglichst unzerstört in die Hände zu bekommen“.<sup>31</sup>

Ein militärischer Angriff gegen die Schweiz wurde aber nur im Rahmen eines allgemeinen Krieges erwartet. Man kam deshalb zum

des Typs „Corsair“ noch „Milan“ zu beschaffen, einen Schlusstrich unter eine langjährige Evaluationsphase zum Kauf einer Serie moderner Erdkampfflugzeuge als Ersatz für die technisch und taktisch veralteten Venom-Jets. Der Beschluss wurde primär mit budgetären Schwierigkeiten begründet. Die Kosten des Vorhabens von 1,3 Milliarden Franken schienen zu hoch zu sein.

30 Ebd., S. 6.

31 Ebd., S. 6f.

Schluss, dass sich die Armee auf die folgenden grundsätzlichen Einsatzmöglichkeiten vorbereiten müsse: sie habe erstens den Neutralitätsschutz zu gewährleisten; zweitens müsse sie fähig sein, Schutz- und Abwehrmassnahmen gegenüber Terrorangriffen ergreifen zu können; und drittens schliesslich müsse sie auch imstande sein, einen Abwehrkampf zu führen gegen einen Angreifer, der Massenvernichtungsmittel in beschränkter Masse einsetze.<sup>32</sup>

Schliesslich widmete sich die Konzeption 66 – unter dem Eindruck der Mirage-Angelegenheit – auch den finanziellen Grundlagen der längerfristigen Planung der schweizerischen Landesverteidigung. Der Bundesrat zeigte sich im klaren darüber, dass ein Staat wie die Schweiz bei der zunehmenden Geschwindigkeit der technologischen Entwicklung nicht mehr auf allen Gebieten Schritt halten könne:

Mit der rasch fortschreitenden [...] Entwicklung ist ein immer schnelleres Ansteigen der Kosten für die Rüstung, den Ausbau der Infrastruktur, die Ausbildung sowie den Unterhalt und Betrieb des Materials unserer Armee verbunden. Daraus ergibt sich, dass der Weiterausbau unserer Armee je länger je mehr von den finanziellen Möglichkeiten abhängt. [...] Die Erfahrung [Mirage-Kostenüberschreitung] lehrt, dass die finanziellen Auswirkungen künftiger Bedürfnisse meist unterschätzt werden. Die finanziellen Einschränkungen einerseits, die steigenden Kosten andererseits zwingen dazu, noch konsequenter auf alles bloss Wünschenswerte zu verzichten.<sup>33</sup>

Dank dieser realistischen Beurteilung der Verteidigungsmöglichkeiten wurde die Konzeption in ihrer Gesamtheit allgemein positiv aufgenommen. Sie galt als Endpunkt des lange und hart geführten militärischen Konzeptionsstreites. Man zeigte sich befriedigt über die Rückkehr vom Abenteuer der von den Grossmächten übernommenen Mobile Defence zu der den Möglichkeiten des Kleinstaates angemesseneren Abwehr. Die Eidgenössischen Räte stimmten der Konzeption 66 in der Folge einhellig zu. Der wegen des Mirage-Skandals eine Neuurteilung der Landesverteidigung fordernde Motionär, Nationalrat Walther Bringolf, meinte: „Für jetzt haben wir eine saubere Marsch-

32 Ebd., S. 7.

33 Ebd., S. 21f.

route vor uns, die uns auch mit der TO 61 zu versöhnen vermag.“<sup>34</sup> Stellvertretend für das allgemein positive Echo im Parlament kann nachfolgend auch das Votum des Nationalrates Hans-Rudolf Meyer gelten, der im Namen der radikal-demokratischen Fraktion festhielt:

Unseres Erachtens ist dieser Bericht glänzend gestaltet und zeichnet sich durch ermutigenden Realismus aus. Er ist auch geprägt vom Geiste der Erkenntnis der Möglichkeiten unseres Kleinstaates und vom Geiste der verantwortlichen Männer, das Beste für unsere Landesverteidigung zu tun.<sup>35</sup>

Auch in der Presse wurde die Konzeption der militärischen Landesverteidigung von 1966 mit Zustimmung zur Kenntnis genommen. Die neue Verteidigungsdoktrin wurde als „die von hochgemutem Pessimismus getragene Entschlossenheit des Kleinstaates, allen Anschlägen auf die eigene Unabhängigkeit mit Waffengewalt zu trotzen“ begrüßt.<sup>36</sup> Gerade die linke Presse freute sich über die gewonnene „PR-Schlacht“ gegen die Verfechter der Mobile Defence – gegen „die verrückt gewordenen Gernegross“.<sup>37</sup>

Damit war der Konsens in militärischen Doktrinfragen wiederhergestellt. Die relativ statische, konventionelle Verteidigung des schweizerischen Territoriums gegen einen Gegner, der Nuklearwaffen nicht oder nur in beschränkter Masse einzusetzen gewillt war, wurde allgemein als erfolversprechendste Konzeption anerkannt und war mit den besonders nach dem Mirage-Entscheid der Landesverteidigung zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln am ehesten in Einklang zu bringen. Allerdings setzte auch diese Kompromissvariante noch bedeutende Rüstungsanstrengungen voraus; das angestrebte Kampfverfahren entsprach noch weitgehend einem unerfüllten Wunsch. Letztlich konn-

34 Amtl Bull NR 1966, S. 484.

35 Amtl Bull NR 1966, S. 484.

36 Weltwoche, 12. August 1966.

37 Wochenexpress, 14. Oktober 1966.

ten die rüstungstechnischen Postulate erst gegen Anfang der neunziger Jahre als erfüllt betrachtet werden.<sup>38</sup>

### 3.4 Die Schweiz als Nuklearmacht?

Die neue Konzeption der militärischen Landesverteidigung von 1966 äusserte sich auch eingehend zur Frage der Ausrüstung der Schweizer Armee mit nuklearen Waffen. Vor dem Hintergrund des militärischen Autarkiegedankens, den die Schweiz unablässig verfolgte, war auch die Frage eigener Atomwaffen eingehend zu prüfen. Bevor auf die diesbezüglichen Aussagen in der Konzeption 66 eingegangen werden kann, drängt sich zum besseren Verständnis jedoch ein kurzer Rückblick auf die heftig umstrittene Problematik einer eigenen Atombewaffnung auf.<sup>39</sup>

Die Nuklearwaffenproblematik wurde unter dem Eindruck der ersten Atombombenabwürfe in Hiroshima und Nagasaki im Jahre 1945 auch in der Schweiz intensiv diskutiert. Da im Anschluss an den Zweiten

38 Erst die teilweise viel später erfolgten Beschaffungen des Panzer 68 und des „Leopard II“ sowie der Kampfflugzeuge vom Typ „Tiger“ und F/A-18 sollten die vollumfängliche Umsetzung der militärischen Konzeption 66 erlauben.

39 Zur atomaren Bewaffnung der Schweizer Armee: Stüssi-Lauterburg, Jürg. Historischer Abriss zur Frage einer Schweizer Nuklearbewaffnung. Bern 1995. [Wiederabdruck in: Beiträge zur Forschung 1997. Hg. Schweizerische Vereinigung für Militärgeschichte und Militärwissenschaft. Bern 1997. S. 107–171.]; Metzler, Dominique. Die Option einer Nuklearbewaffnung für die Schweizer Armee (1945–1969). Liz. Basel 1995 (mimeo). [Wiederabdruck gekürzt in: Studien und Quellen: Rüstung und Kriegswirtschaft. Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs, Nr. 23. Bern-Stuttgart-Wien 1997. S. 121–170.]; Hug, Peter. Geschichte der Atomenergieentwicklung in der Schweiz. Liz. Bern 1987 (mimeo); Ders. Atomtechnologieentwicklung in der Schweiz zwischen militärischen Interessen und privatwirtschaftlicher Skepsis. In: Bettina Heintz, Bernhard Nievergelt (Hg.). Wissenschafts- und Technikforschung in der Schweiz: Sondierungen einer neuen Disziplin. Zürich 1998. S. 225–242; Kollert, Roland. Die Politik der latenten Proliferation: Militärische Nutzung „friedlicher“ Kerntechnik in Westeuropa. Diss. Wiesbaden 1994.

Weltkrieg die Überzeugung vertreten wurde, dass der atomaren Bedrohung nicht mehr mit konventionellen Mitteln begegnet werden könne, wurde der im Jahre 1946 vom Bundesrat eingesetzten Studienkommission über die Verwendung der Atomenergie (SKA) der geheime Auftrag erteilt, eine schweizerische Uranbombe aus einheimischen Rohstoffquellen zu entwickeln.<sup>40</sup> Die SKA sah sich jedoch mangels Uranvorkommens in der Schweiz ausserstande, ihren militärischen Auftrag zu erfüllen. Zudem erschwerte die ausbleibende Kooperation mit der zivilen Industrie die Entwicklung einer eigenen Nuklearwaffe. Die Wirtschaft verhielt sich gegenüber der Atomtechnologie noch vorsichtig und abwartend.

Die Bemühungen, in den Besitz der entsprechenden Technologien zu gelangen, wurden erst ab dem Jahre 1953 erleichtert, als der amerikanische Präsident Eisenhower durch seine „Atoms for Peace“-Initiative die zivile Nutzung der Kernenergie von der militärischen trennte, so dass die Schweiz Zugang zum amerikanischen Nuklearwissen erhielt. Die Frage einer eigenen Atombewaffnung der Armee gewann zudem mit der Einführung von taktischen Nuklearwaffen ab Mitte der fünfziger Jahre in Europa zusätzlich an Aktualität.

In der Folge erschien in der Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift eine Reihe von Artikeln, in denen eine taktische Nuklearbewaffnung der schweizerischen Armee als wünschenswert erachtet wurde. Begründet wurde dies mit den zunehmenden Bedenken, ob es

40 Zum Präsidenten der SKA ernannte EMD-Chef Karl Kobelt den bekannten Schweizer Atomphysiker Paul Scherrer (Professor und Direktor des Physikalischen Institutes an der ETH Zürich). Die geheimen Richtlinien umrissen den Auftrag der Studienkommission wie folgt: „Die SKA soll (...) die Schaffung einer schweizerischen Bombe oder anderer geeigneter Kriegsmittel, die auf dem Prinzip der Atomenergie beruhen, anstreben. Es ist zu versuchen, ein Kriegsmittel zu entwickeln, das aus einheimischen Rohstoffquellen erzeugt werden kann. Der Einsatz dieser Kriegsmittel auf verschiedene Art ist zu prüfen, namentlich: a) Uranbomben als Zerstörungsmittel ähnlicher Art wie Minen für Zwecke der Defensive und aktiven Sabotage; b) Uranbomben als Artilleriegeschosse; c) Uranbomben als Flugzeugbomben.“ Richtlinien für die Arbeit der SKA auf militärischem Gebiet des EMD, 26. Dezember 1945. BAr, E 27, 19038, 3; zit. nach: Hug, Geschichte der Atomenergieentwicklung in der Schweiz, S. 77.

überhaupt noch möglich wäre, sich im Falle einer kriegerischen Auseinandersetzung in Europa ohne eigenes Kernwaffenpotential zu behaupten.<sup>41</sup> Zur Erläuterung muss an dieser Stelle angefügt werden, dass damals in militärischen Kreisen die Meinung vorherrschte, mittels eines atomaren Potentials einen Nivellierungseffekt zwischen Kleinstaaten und Grossmächten erzielen zu können. Die Nuklearwaffen wurden in ihrer Bedeutung als Waffen mit enormer Sprengkraft – als verstärkte Artillerie sozusagen – wahrgenommen, infolgedessen ein taktisch geführter Atomkrieg kontrollierbar bliebe. Ein Bericht des Zentralvorstandes der Schweizerischen Offiziersgesellschaft über die Reorganisation der Armee von 1957 kam deshalb zur Schlussfolgerung, dass

der Einsatz von eigenen Atomwaffen die bedeutendste Verstärkung unserer Landesverteidigung darstellen würde. [...] Alle zuständigen militärischen, politischen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Kreise unseres Landes sollten daher die Beschaffung von Atomwaffen unvoreingenommen und rein unter dem Gesichtspunkt der Zukunftssicherung unseres Landes vorbereiten.<sup>42</sup>

War über die Atombewaffnungsfrage anfänglich lediglich in militärischen und wissenschaftlichen Expertenkreisen debattiert worden, so änderte sich dies schlagartig, als der Bundesrat im Juli 1958 in einer vielbeachteten Grundsatzklärung festhielt, dass er eine Atombewaffnung der Schweizer Armee in aller Deutlichkeit befürworte. Er unterstrich, dass nukleare Waffen nicht nur dem Angreifer dienten, sondern in hohem Masse auch die Abwehrkraft des Verteidigers stärke. Daraus schloss die Landesregierung:

41 „Wir müssen (...) ernstlich das Problem prüfen, ob wir uns die Auswertung der Atomenergie nicht militärisch nutzbar machen könnten. Es steht ausser Zweifel, dass die Schweiz ein verlockender Kriegsschauplatz für einen Angreifer sein muss, der in Europa überall auf eine Atomwaffen-Abwehr stösst, ausgenommen auf schweizerischem Territorium.“ Leitartikel: Krieg mit Atomwaffen. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, Nr. 10 (1954): S. 732f.

42 Bericht des Zentralvorstandes der Schweizerischen Offiziersgesellschaft auf Grund einer Sonderkommission über die Reorganisation der Armee. Mai 1957. S. 23.

In Übereinstimmung mit unserer jahrhundertealten Tradition der Wehrhaftigkeit ist der Bundesrat [...] der Ansicht, dass der Armee zur Bewahrung unserer Unabhängigkeit und zum Schutze unserer Neutralität die wirksamsten Waffen gegeben werden müssen. Dazu gehören die Atomwaffen. [...] Den an sich anerkennenswerten Einwänden, die aus humanitären Gründen gegen die Anschaffung von Atomwaffen erhoben werden, ist jedoch entgegenzuhalten, dass die schweizerische Armee [...] nur eingesetzt wird, wenn unser Land angegriffen ist [sic!] und sich unser Volk im Zustand der Notwehr befindet. Dann aber muss sie sich mit allen zu Gebote stehenden Mitteln zur Wehr setzen können und darf nicht zum vornherein auf die wirkungsvollste Waffe verzichten. Der Bundesrat hat infolgedessen das Eidgenössische Militärdepartement beauftragt, die mit der Einführung von Atomwaffen in unserer Armee zusammenhängenden Fragen weiter zu verfolgen und ihm zu gegebener Zeit Bericht und Antrag zuhänden der Eidgenössischen Räte zu unterbreiten.<sup>43</sup>

Mit diesen Äusserungen trug der Bundesrat die Diskussion in die Öffentlichkeit, womit er eine neue Phase in der schweizerischen Kernwaffendiskussion einleiten sollte. Die Reaktion von pazifistischen, religiösen und linken Kreisen auf die bundesrätliche Grundsatzklärung waren nämlich äusserst heftig. Unter dem Eindruck der aufkommenden Antiatombewegungen in Deutschland und in England sowie unter Berufung auf prominente Kernwaffengegner wie den Basler Theologen Karl Barth oder „Urwalddoktor“ Albert Schweitzer konstituierte sich eine grosse Oppositionsbewegung gegen die in Aussicht gestellte schweizerische Atombewaffnung. Die Aussagen der Landesregierung wurden zum unmittelbaren Anlass zu zwei im Jahre 1959 eingereichten Volksinitiativen.

Der erste Vorstoss wurde von der Schweizerischen Bewegung gegen atomare Aufrüstung (SBgaA) lanciert. Diese erste ausserparlamentarische Opposition der Nachkriegszeit wurde im Jahre 1958 initiiert, unter anderem vom Gründer des sozialistischen Arbeiterbundes, Heinrich Buchbinder. Erstmals meldete sich mit der SBgaA eine autonome, nichtintegrierte Bewegung zu Wort mit einer Zielsetzung, die sich klar gegen die etablierte Politik richtete. In dieser Hinsicht stellte die Antiatomopposition einen wichtigen Vorläufer der späteren 68er-Bewegung

43 Neue Zürcher Zeitung, 12. Juli 1958.

dar. Ein wichtiges Moment in der Gründung der SBgaA dürfte von der Mitte der fünfziger Jahre eingereichten Chevallier-Initiative ausgegangen sein. Diese hatte eine Halbierung der Militärausgaben gefordert – wobei das Begehren allerdings nie zur Abstimmung gelangte, da es vom Parlament aus formalen Gründen für ungültig erklärt worden war.

Die Bewegung gegen atomare Aufrüstung zählte knapp 15'000 Anhänger, war basisdemokratisch organisiert und wurde von Gewerkschaften, Linksparteien, Kirchen und Intellektuellen unterstützt.<sup>44</sup> Als Teil der Bewegung bildete sich schliesslich auch die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugend gegen die atomare Aufrüstung heraus. Die Stossrichtung der Initianten war klar. Mit ihrem Volksbegehren forderte die SBgaA folgende Verfassungsbestimmung: „Art. 20bis: Herstellung, Einfuhr, Durchfuhr, Lagerung und Anwendung von Atomwaffen aller Art, wie ihrer integrierenden Bestandteile, sind im Gebiete der Eidgenossenschaft verboten.“<sup>45</sup>

Nicht nur bürgerliche Parteien, sondern auch die Sozialdemokratische Partei fühlten sich veranlasst, der gut organisierten und flächendeckend operierenden Bewegung gegen die atomare Aufrüstung entgegenzutreten. Aus taktischen Gründen – der rechte Flügel der Sozialdemokraten sowie die Gewerkschaften befürchteten eine Spaltung ihrer Partei, wenn man entweder nichts täte oder die Initiative der SBgaA unterstützte<sup>46</sup> – beschloss die SP an ihrem Parteitag von 1958 in Luzern einen gemässigten Initiativtext einzureichen. Dieses zweite Volksbegehren bezüglich der Frage einer Schweizer Atombewaffnung sprach

44 Zur Entwicklung und Bedeutung der SBgaA: Heiniger, Markus. Die schweizerische Antiatombewegung 1958–1963: Eine Analyse der politischen Kultur. Liz. Zürich 1980 (mimeo).

45 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für ein Verbot von Atomwaffen (7. Juli 1961). In: BBl 1961 II 202, hier 203.

46 In seinen Memoiren schreibt SP-Präsident Walther Bringolf, dass Buchbinders Antiatombewegung zwar ehrenwerte Gründe gehabt habe, er habe aber das Vorgehen der SBgaA abgelehnt, aus Missfallen ob der Tatsache, dass „in unserer Partei sich (...) eine Gruppe, die gegen die Einführung von Atomwaffen in der schweizerischen Armee war, mit einer ausserhalb der Partei stehenden Gruppe [der Antiatombewegung] zusammengetan und mit ihr (...) gemeinsame Sache gemacht [hatte]“. Bringolf, Walther. Mein Leben. Bern 1965. S. 473f.

sich weder Für noch Gegen eine Atombewaffnung aus; die Sozialdemokratische Partei forderte lediglich einen Zusatz in der Bundesverfassung, wonach ein bundesrätlicher und parlamentarischer Beschluss über die Ausrüstung der Armee mit Atomwaffen dem obligatorischen Referendum zu unterstellen sei.<sup>47</sup>

Der im Hinblick auf die Volksabstimmung vorgelegte Bericht des Bundesrates über das Volksbegehren für ein Verbot von Atomwaffen enthielt die erste ausführliche Darstellung der damaligen Auffassung über den Wert von Kernwaffen für die schweizerische Landesverteidigung. Die Ausrüstung der Armee eines Kleinstaates wie der Schweiz – wenn auch nur mit taktischen Waffen – wurde darin als eine wesentliche Verbesserung der Verteidigungskapazität und als ein ausschlaggebender Faktor in der Rentabilitätsrechnung des Gegners angesehen. Nach Meinung der Befürworter der Atombewaffnungspläne konnte ein Verzicht der Schweiz auf Kernwaffen nicht einen Schutz vor einem feindlichen atomaren Angriff garantieren. Es wurde zudem der Befürchtung Ausdruck verliehen, dass eine Schweiz ohne Atomwaffen in Europa auf die Dauer ein militärisches Vakuum darstellen würde. Der Bundesrat verwahrte sich deshalb prinzipiell gegen jegliche Massnahmen, die eine spätere Beschaffung von Kernwaffen a priori verunmöglichten, da man sich alle Handlungsoptionen offen zu halten gedenke.<sup>48</sup>

Dieser Argumentation der Landesregierung folgte die Mehrheit der Schweizer Urnengänger. Nachdem 1962 und 1963 beide Atominitiativen vom Souverän nach hartem Abstimmungskampf verworfen

47 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für das Entscheidungsrecht des Volkes über die Ausrüstung der schweizerischen Armee mit Atomwaffen (18. Juni 1962). In: BBl 1962 II 18; Ergänzungsbericht des Bundesrates an die Kommission des Nationalrates betreffend das Volksbegehren für das Entscheidungsrecht des Volkes über die Ausrüstung der schweizerischen Armee mit Atomwaffen (15. November 1962). In: BBl 1962 II 1155.  
Zur Bedeutung und Wirkung der beiden Atominitiativen: Epple-Gass, Friedensbewegung und direkte Demokratie in der Schweiz, S. 35–56.

48 Bundesrat, Bericht über das Volksbegehren für ein Verbot von Atomwaffen, S. 221f.

worden waren<sup>49</sup> – wozu sicherlich auch die angespannte internationale Lage nach dem Bau der Berliner Mauer und der Kuba-Krise das ihrige dazu beigetragen haben dürfte –, blieb die Möglichkeit einer atomaren Bewaffnung der Schweizer Armee Anfang der sechziger Jahre grundsätzlich weiterhin offen.

Entsprechend wurden in der Folge die verwaltungsinternen Abklärungen intensiviert, indem Generalstabschef Annasohn nach Genehmigung durch die Landesverteidigungskommission<sup>50</sup> eine Studiengruppe beauftragte, die Möglichkeit einer eigenen Atomwaffenproduktion zu untersuchen. Es ging in erster Linie darum, die „Grössenordnung des Aufwandes in wissenschaftlicher, technischer, personeller, finanzieller und zeitlicher Hinsicht festzustellen“.<sup>51</sup> Die Expertengruppe, bestehend aus den Physikern Urs Hochstrasser, Paul Schmid und Walter Winkler,<sup>52</sup> gelangte Ende 1963 in ihrem Bericht über die „Möglichkeiten einer eigenen Atomwaffenproduktion“ (MAP-Bericht) zur Ansicht, dass die Schweiz technisch in der Lage sei, eine eigene Nuklearwaffenproduktion in die Wege zu leiten. Je nach Herstellungsart – es standen zur Diskussion der Weg über hochangereichertes Uran oder derjenige über Plutonium – entstünden nach Ansicht der Autoren unter-

49 Die Volksinitiative der SBgaA wurde im April 1962 mit 540'000 gegen 290'000 Stimmen abgelehnt, wobei vier Stände (Tessin, Waadt, Neuenburg und Genf) ihr zustimmten. Ein Jahr später, im Mai 1963, verwarf der Souverän auch die zweite Atominitiative der SP mit 450'000 gegen 270'000 Stimmen. Auch dieses Begehren fand in den obengenannten Ständen und zusätzlich im Halbkanton Basel-Stadt mehrheitlich Aufnahme.

50 Die Landesverteidigungskommission war die höchstrangige militärische Instanz. Sie prägte die schweizerische Militärdoktrin und definierte den Rüstungsbedarf der Armee. Ihre Zusammensetzung lautete: Die Kommandanten der vier Armeekorps, der Kommandant der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen sowie der Generalstabschef.

51 Generalstabschef Jakob Annasohn an den Chef EMD, Paul Chaudet, zuhanden der Mitglieder der Landesverteidigungskommission, 18. Oktober 1963. BA, E 9500.52, 1984/122, 37; zit. nach: Metzler, Die Option einer Nuklearbewaffnung für die Schweizer Armee, S. 73.

52 Professor Urs Hochstrasser war Delegierter des Bundesrates für Atomenergie, später Direktor des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft; Paul Schmid und Walter Winkler standen als Abteilungsleiter im Dienste des Eidgenössischen Institutes für Reaktorforschung (EIR).

schiedliche Personalbedürfnisse und Gesamtkosten. Im Falle des aufwendigeren Plutoniumweges wurde mit bis zu 750 Experten und einem Finanzbedarf von bis zu 2,1 Milliarden Franken über den Zeitraum von knapp 30 Jahren gerechnet.<sup>53</sup>

Zu weiteren Abklärungen beantragten die Autoren des MAP-Berichtes für die Dauer von drei Jahren einen Kredit von 20 Millionen Franken, um mit rund 20 Fachleuten an einem der ETH angegliederten Institut die waffentechnischen Spezifikationen näher zu prüfen. Hierbei ist zu erwähnen, dass bis zu diesem Zeitpunkt alle Vorstudien seitens der beteiligten Atomphysiker lediglich im Milizsystem zugunsten der Generalstabsabteilung wahrgenommen worden waren. Zwar bewilligte der Bundesrat 1964 den geforderten Kredit, machte aber gleichzeitig deutlich, dass die entsprechenden Abklärungen nur durch einen einzigen Fachmann innerhalb des Generalstabes durchgeführt werden durften.<sup>54</sup> Mit dieser personellen Einschränkung war aber an eingehende Abklärungen, wie sie die Antragsteller gefordert hatten, nicht mehr zu denken.

Ein noch grösseres Problem stellte sich angesichts der Tatsache, dass die Fachleute in der Frage der Trägersysteme der atomaren Waffen zum Schluss kamen, dass die Schweiz kaum Raketen produzieren könne. Gerade hierfür war deshalb unter anderem die Einführung der neuen Hochleistungsflugzeuge vom Typ „Mirage III S“ vorgesehen. Wohl allzu enthusiastisch sah der Kommandant der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen, Etienne Primault, die zur Beschaffung anvisierten Mirage-Flugzeuge bereits Missionen fliegen mit grosser Reichweite und bestückt mit Atomwaffen:

Wenn man ein Flugzeug hätte wie beispielsweise den Mirage, der fähig sei, mit Atombomben bis nach Moskau zu fliegen, so könnte man sich einen Einsatz auch im Feindesland vorstellen. Der Gegner

53 Hochstrasser, Urs, Paul Schmid, Walter Winkler. Möglichkeiten einer eigenen Atomwaffenproduktion (MAP-Bericht). November 1963. BAr, E 5001 (G), 1986/107, 9; zit. nach: Metzler, Die Option einer Nuklearbewaffnung für die Schweizer Armee, S. 74f.

54 Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrates, 9. Juni 1964. BAr, E 5001 (G), 1986/107, 9; zit. nach: Ebd., S. 80.

würde dann genau wissen, dass er nicht erst dann bombardiert werde, wenn er den Rhein überschreite, sondern dass auch Bomben in seinem ganzen Land abgeworfen würden.<sup>55</sup>

Die Untergruppe Planung des Generalstabes ihrerseits hatte bereits eine Vorstellung vom militärischen Bedarf an nuklearen Waffen und rechnete in einer ersten Phase mit „50 Fliegerbomben à 60–100 KT (Mirage)“. Im Rahmen eines Dreistufenplans sollten weitere 200 entsprechende Fliegerbomben folgen. Daneben war auch eine beträchtliche Anzahl an Artilleriegeschossen und Raketensprengköpfen für ein zu beschaffendes Lenkwaffensystem geplant.<sup>56</sup>

Allein, die Mirage-Affäre im Sommer 1964 bedeutete für die diesbezüglichen Bemühungen einen herben Schlag. Die Mirage, unter anderem als mögliches Trägersystem in Betracht gezogen, beschleunigte die Beschaffung von Atomwaffen nicht, sondern trug umgekehrt vielmehr zu deren Verunmöglichung bei. Die Verweigerung des Flugzeug-Nachtragskredites durch das Parlament konnte nämlich nicht ohne Auswirkungen auf die Nuklearwaffenfrage bleiben, denn ohne die notwendige Anzahl von Trägersystemen war die Konstruktion von Atomsprengköpfen nicht sinnvoll.

Zudem liess die massive öffentliche Kritik am EMD militärische Grossprojekte wie dasjenige einer eigenen Atomwaffenproduktion illusorisch erscheinen. Wie im Gefolge des Mirage-Skandals ein mindestens für den diesbezüglichen Budgetkredit notwendiger Parlamentsbeschluss hätte zustande kommen können, musste je länger desto zwei-

55 Protokoll der Sitzung der Landesverteidigungskommission, 29. November 1957. BAr, 9500.52, 1984/122, 12; zit. nach: Ebd. S. 51.

56 Generalstabschef Jakob Annasohn an den Chef EMD, Paul Chaudet, zuhanden der Mitglieder der Landesverteidigungskommission, 18. Oktober 1963. BAr, E 9500.52, 1984/122, 37; zit. nach: Stüssi-Lauterburg, Historischer Abriss zur Frage einer Schweizer Nuklearbewaffnung, S. 6.

Die atomare Bewaffnung der Mirage-Kampfflugzeuge war auch Thema einer öffentlichen Zeitungsberichterstattung: „(...) als Kampfplast unter dem Rumpf [wird] eine taktische Atombombe von 450 kg Gewicht mitgeführt. [Die Elektronik des Waffensystems leistet] besonders für Fluglageänderungen aus vertikalen Steigflügen, beispielsweise für LABS-Attack mit Nuklearwaffen, wertvolle Dienste.“ Neue Zürcher Zeitung, 21. Dezember 1960.

felhafter erscheinen. Der Bundesrat agierte in der Nuklearwaffenfrage deshalb fortan äusserst zurückhaltend. Er nahm zur Kenntnis, dass es dem Kleinstaat Schweiz nicht möglich war, in allen Gebieten der Kriegstechnik Schritt zu halten. Um dennoch eine glaubwürdige Landesverteidigung praktizieren zu können, begann er sich auf eine starke konventionelle Armee zu konzentrieren.

Diese Überlegungen der Landesregierung widerspiegelten sich entsprechend in der militärischen Konzeption 66. Die Möglichkeit einer eigenen atomaren Bewaffnung wurde darin zwar angesprochen, doch war der Bundesrat bedeutend vorsichtiger als noch wenige Jahre zuvor. Er sprach nicht mehr davon, dass der Besitz von Kernwaffen die Feuerkraft der Armee erheblich verstärken könnte. Im Gegensatz zur 1958 verkündeten Absicht, die Armee mit Atomwaffen auszurüsten, beauftragte die Landesregierung das Militärdepartement nur noch mit der Durchführung von Abklärungen, unter welchen Umständen die Schweiz überhaupt fähig wäre, solche Waffen herzustellen oder zu beschaffen. Die Landesregierung begründete dies wie folgt:

Solange [...] die erwähnten Waffen [Nuklearwaffen] vorhanden sind und auch gegen uns eingesetzt werden können, sind wir verpflichtet, die Vor- und Nachteile einer eigenen Nuklearbewaffnung mit allen ihren Auswirkungen zu prüfen. Dazu gehört nicht nur eine gründliche Beurteilung der Schutzmöglichkeiten und der Abschreckungswirkung sowie der Frage, wie weit und unter welchen Voraussetzungen Nuklearwaffen unsere Kampfkraft zu verstärken vermöchten, sondern auch die Prüfung der Grundlagen, die eine Entschlussfassung über eine allfällige Ausrüstung mit Kernwaffen erst ermöglichen könnten. Diese Abklärungen müssen die Frage einschliessen, wann der Punkt erreicht wäre, an dem die weitere Ausbreitung der Kernwaffen unser Land zu ihrer Beschaffung zwingen könnte. Würde man die Durchführung solcher Studien [...] unterlassen, so käme das dem Verzicht auf eine fundierte Beurteilung aller Aspekte einer eigenen Atomwaffenherstellung gleich. Damit würde sich unser Land seiner Handlungsfreiheit begeben [sic].<sup>57</sup>

57 Bundesrat, Konzeption der militärischen Landesverteidigung, S. 19f.

Im Ergebnis kehrte damit die Landesregierung wieder zur alten, vor 1958 offiziell gültigen Politik zurück. Für die Militärspitze und die führenden Nuklearexperten bedeutete dies spätestens ab dem Jahre 1966 die faktische Verunmöglichung des schweizerischen Atomwaffenprojektes. Der Bundesrat war nicht mehr gewillt, ein eigentliches Atomwaffenprogramm einzuleiten, sondern es ging ihm vielmehr darum, die militärische Option zumindest noch ein klein wenig offenzuhalten.

Als vordringlich wurde fortan nicht mehr die Beschaffung nuklearer Waffen erachtet, sondern der Einsatz zur Eindämmung der weltweiten Verbreitung und die Nichtanwendung von Atomwaffen. Die schweizerische Unterschrift unter das Moskauer Abkommen über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Luft, im Weltraum und unter Wasser (Limited Test Ban Treaty, LTBT) von 1963 kann diesbezüglich als ein erster Schritt in diese Richtung gewertet werden. Die Zurückhaltung gegenüber einer Atomwaffenbeschaffung manifestierte sich aber vor allem in der schweizerischen Unterzeichnung des Nonproliferationsvertrages (Nonproliferation Treaty, NPT) im Jahre 1969. Dieser räumte den bisherigen fünf Nuklearwaffenstaaten USA, UdSSR, China, Grossbritannien und Frankreich das Recht auf Besitz von Atomwaffen ein, wobei er gleichzeitig die übrigen Vertragsstaaten verpflichtete, selber keine Nuklearpotentiale anzustreben. Der Bundesrat unterbreitete den Atomsperrvertrag aber damals noch nicht den Eidgenössischen Räten, da man dessen Universalitätsgrad als noch nicht genügend erachtete. So wurde der NPT-Vertrag erst im Jahre 1977 durch das schweizerische Parlament ratifiziert, nachdem die Landesregierung die Erreichung des gewünschten Ausbreitungsgrades hatte konstatieren können sowie den Wunsch geäußert hatte, an der laufenden Konferenz zur Überprüfung und Anpassung des Atomsperrvertrages vollberechtigt teilzunehmen.<sup>58</sup>

58 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (30. Oktober 1974). In: BBl 1974 II 1009.

Zur schweizerischen Nonproliferationspolitik: Winkler, Theodor. Kernenergie und Aussenpolitik: Die internationalen Bemühungen um eine Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen und die friedliche Nutzung von Kernenergie in der Schweiz. Diss. Genf-Berlin 1981; Dormann, Manfred, Rolf Vetterli. Zum Problem aussenpoliti-

In der Nonproliferationsfrage zeigte sich die mangelnde verwaltungsinterne Koordination zwischen EPD und EMD. Handelnden Diplomaten des Eidgenössischen Politischen Departementes die obengenannten beiden Verträge aus, so bemühte sich das Militärdepartement wiederum, militärisches Fachwissen über die Nukleartechnologie zu erwerben. Die Armeeführung lehnte die Unterzeichnung des Atomsperrvertrages kategorisch ab. Für sie standen die weiteren Abklärungen betreffend eine mögliche Nuklearbewaffnung im Vordergrund. Dies mit dem Ziel, den Status eines Schwellenlandes zu erhalten, um möglichst grosse Handlungsfreiheit zu bewahren.<sup>59</sup>

Zu diesem Zweck schuf das Militärdepartement mit dem Einverständnis der Landesregierung im selben Jahre 1969 den Arbeitsausschuss für Atomfragen (AAA) mit einem wissenschaftlichen Beirat.<sup>60</sup> Dieser war gleichermassen das Nachfolgeorgan der 1958 aufgelösten Studienkommission für Atomenergie. Der Bundesrat betraute das Gremium mit der Weiterführung der im Bericht über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung von 1966 in Aussicht gestellten Studien und Abklärungen. Der Arbeitsausschuss war dem Generalstabschef „für die

scher Kompetenz: Die Schweiz und der Atomsperrvertrag. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft (1974): S. 85–105.

59 Dies konstatiert Stüssi-Lauterburg, indem er festhält: „Das Fenster, das für eine unabhängige Schweizer Atombewaffnung offenstand, [begann] sich mit dem Fortschreiten der Nonproliferationsbemühungen der Grossmächte unerbittlich zu schliessen. Und in einer sehr stark abgeschwächten, gleichsam helvetisierten Form erlebte die Schweiz (...) den Zusammenstoss zwischen Aussen- und Sicherheitspolitik, zwischen der Schaffung und Erhaltung von Ordnung durch Verhandlungen, Vertrauen und Verträgen einerseits, durch glaubwürdige Verteidigungsbereitschaft und daraus fliessende Abhaltewirkung potentieller Aggressoren andererseits. Theoretisch sind dies keine Gegensätze, in der Praxis garantiert jedoch der ewige Kampf um begrenzte Ressourcen eine dauernde Spannung.“ Stüssi-Lauterburg, Historischer Abriss zur Frage einer Schweizer Nuklearbewaffnung, S. 16.

60 Im AAA vertreten waren die Gruppe für Generalstabsdienste mit drei Personen und je ein Repräsentant der Gruppe für Rüstungsdienste, der Abteilung für Wissenschaft und Forschung sowie des EPD. Der Beirat bestand aus acht bis zehn Wissenschaftlern von Hochschulen und Universitäten sowie aus der Privatindustrie. Stüssi-Lauterburg, Historischer Abriss zur Frage einer Schweizer Nuklearbewaffnung, S. 25f.

Bearbeitung aller Fragen im Zusammenhang mit der Verwendung der Atomenergie für militärische Zwecke“ beigegeben. Die seltenen Zusammenkünfte des AAA belegen jedoch, dass es sich bezüglich der Aktivitäten lediglich um vorbereitende Massnahmen handelte, um für die Landesregierung die nukleare Option offenzuhalten, falls eine grundlegende Veränderung der internationalen Lage eintreten sollte.<sup>61</sup>

Wie theoretisch das Offenhalten der Atombewaffnungspläne zu werten ist, zeigt schliesslich auch der Bericht 73 zur Sicherheitspolitik der Schweiz. Darin wurde eine rein konventionelle Strategie festgeschrieben und argumentiert, eine starke konventionelle Landesverteidigung vermöge eine ausreichende Abhaltewirkung zu erzielen. So liess der grundlegende Bericht 73 die nukleare Option konzeptionell endgültig fallen, die Frage der Möglichkeit der Ausrüstung der Armee mit Kernwaffen wurde nicht mehr aufgeworfen.

Das definitive Fallenlassen der Absicht einer schweizerischen Atombewaffnung indes erfolgte erst in den achtziger Jahren, nachdem der Bundesrat die internationale Wirksamkeit des Nichtproliferationsvertrages als gefestigt erachtet hatte. So unterstellte die Landesregierung die bereits vorhandenen beschränkten Uranreserven des Bundes<sup>62</sup> der

61 Kollert, Die Politik der latenten Proliferation, S. 375f.

62 Die Uranreserven stammten ursprünglich aus Grossbritannien, das Mitte der fünfziger Jahre – mittels eines Dreiecksgeschäftes mit Belgien – der Schweiz 10 Tonnen metallischen Urans lieferte. Mit einem Teil wurde in Würenlingen der Forschungsreaktor „Diorit“ der Reaktor AG betrieben; der Rest des Urans – knapp 5 Tonnen – wurde als Kriegsreserve in einem Stollen der Kriegstechnischen Abteilung (KTA) bei der Eidgenössischen Pulverfabrik Wimmis eingelagert.

Das Uran wurde jedoch ab 1964 nicht mehr bewirtschaftet, die Reserve in Wimmis wurde gar schlicht vergessen, wie Protokolle des AAA in den siebziger Jahren belegen. Vgl. Stüssi-Lauterburg, Historischer Abriss zur Frage einer Schweizer Nuklearbewaffnung, S. 37; Metzler, Die Option einer Nuklearbewaffnung für die Schweizer Armee, S. 33–35.

internationalen Kontrolle. Auf eigenen Antrag wurde schliesslich der immer noch aktive Arbeitsausschuss für Atomfragen vom Chef des Militärdepartementes, Bundesrat Arnold Koller, im Jahre 1988 aufgelöst.<sup>63</sup>

63 Dies dürfte nicht zuletzt aufgrund zweier parlamentarischer Anfragen des SP-Nationalrates Paul Rechsteiner aus dem Jahre 1987 geschehen sein. Vgl. Amtl Bull NR 1987, S. 1624f.



## 4. Kapitel

### Die Organisation für Gesamtverteidigung – Erweiterung der Landesverteidigung um die zivilen Sektoren

Die grundsätzliche Problematik, mit der sich die Schweiz angesichts eines möglichen Nuklearkrieges konfrontiert sah, liess nicht nur wie gezeigt die Forderung nach einer eigenen nuklearen Bewaffnung erheben, sondern stellte auch die zu treffenden zivilen Schutzvorkehrungen vor den verheerenden Auswirkungen eines Atomkrieges in den Mittelpunkt. Der Wandel des modernen Kriegsbildes vom militärischen zum „totalen Krieg“ bedeutete nämlich, dass die Prämisse, wonach der Krieg – wie Clausewitz dies formuliert hatte – die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln darstelle, fortan nicht mehr galt. Nicht mehr feindlich gesinnte nationale Streitkräfte standen sich gegenüber, sondern die Bedrohung – infrastrukturelle Zerstörungen im Hinterland, schrankenloser Wirtschaftskrieg sowie Anwendung subversiver Mittel – richtete sich nun auch gegen die Zivilbevölkerung ausserhalb der eigentlichen militärischen Operationsräume. Folglich waren Abwehrmassnahmen verstärkt auch im zivilen Sektor erforderlich. Die Vorarbeiten für einen nächsten Krieg mussten auf die Bereiche Zivilschutz, wirtschaftliche Landesverteidigung, geistige Landesverteidigung und Staatsschutz ausgedehnt werden. Dabei stellte sich vor allem die Frage nach der institutionellen Koordination der militärischen und zivilen Massnahmen.

## 4.1 Komplexität der umfassenden Landesverteidigung

Der Problematik der Koordination zwischen den verschiedenen militärischen und zivilen Selbstbehauptungsmassnahmen war die erste schweizerische Landesverteidigungsübung von 1956 gewidmet, die von Generalstabschef Louis de Montmollin angeregt worden war anstelle der üblichen operativen militärischen Übungen. Bereits zu einem früheren Zeitpunkt war de Montmollin nämlich zur Erkenntnis gelangt, dass

[d]er Begriff ‚Landesverteidigung‘ nicht nur die eigentliche militärische Verteidigung unseres Territoriums [umfasst], sondern alle Massnahmen, die zu treffen sind, um die Unabhängigkeit des Landes, den Schutz unseres Volkes und seines Eigentums gegen jede Bedrohung von aussen zu gewährleisten und unsere Existenz während politischer und militärischer Auseinandersetzungen zwischen fremden Mächten zu behaupten. Das zu erreichen ist nicht Sache der Armee allein, sondern ebenso sehr Aufgabe der zivilen Behörden des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und sogar des einzelnen Bürgers.<sup>1</sup>

Anlässlich der Landesverteidigungsübung konnten sowohl zivile als auch militärische Instanzen Erfahrungen sammeln bezüglich der neuen Anforderungen und der Komplexität einer gesamtheitlichen Landesverteidigung.<sup>2</sup> Moderne Selbstbehauptung wurde als ein interdisziplinäres Problem begriffen, das nur durch den zu koordinierenden Einsatz von militärischen und zivilen Mitteln der Landesverteidigung auf der Grundlage einer Gesamtkonzeption zu lösen sei. Aufgrund der an der Übung zutage getretenen diesbezüglichen Probleme erhob sich die Forderung nach einem entsprechenden Koordinationsorgan.<sup>3</sup>

Um dem dringenden Koordinationsbedürfnis nachzukommen, beschloss der Bundesrat zwei Jahre später, einen Landesverteidigungsrat

1 De Montmollin, Unsere Landesverteidigung, S. 6.

2 Weitere Landesverteidigungsübungen sollten in den sechziger Jahren folgen. In den siebziger und achtziger Jahren fanden diese unter dem Namen „Gesamtverteidigungsübungen“ statt, und seit 1992 werden diese unter der Bezeichnung „Strategische Führungsübungen“ durchgeführt.

3 Senn, Friede in Unabhängigkeit, S. 46.

als interdepartementales Koordinationsorgan zu schaffen.<sup>4</sup> Dieser hatte allgemeine Fragen der Landesverteidigung zu prüfen, soweit sie nicht ausschliesslich militärischer Natur waren; zudem wachte er über die Koordination ziviler und militärischer Massnahmen. Mit seinen Berichten und Anträgen zuhanden des Bundesrates sollte er eine Impulsfunktion wahrnehmen. Doch der Rat vermochte seiner ihm zugedachten Rolle nicht gerecht zu werden. Als gemischtes Experten- und Beamtengremium zeigte er sich weder imstande, eine effektive Koordination der verschiedenen Landesverteidigungsmittel wahrzunehmen noch eine Vordenkerrolle zu übernehmen.<sup>5</sup> Damit war die Frage einer umfassenden Koordination der zivilen und militärischen Selbstbehauptungsmassnahmen Anfang der sechziger Jahre nach wie vor ungelöst.

#### 4.2 Erfolgreicher Koordinationsausschuss für zivile und militärische Landesverteidigung

Zu Beginn der sechziger Jahre wurde in der Bundesverwaltung ein neuerlicher Versuch unternommen, die zivile und militärische Landesverteidigung enger zu koordinieren. Auf Antrag des Volkswirtschaftsdepartementes beschloss der Bundesrat im Juni 1961 eine Arbeitsgruppe „zur Abklärung des Standes der Koordination der Vorbereitungen und Massnahmen auf dem Gebiete der zivilen und militärischen Landes-

4 Der Landesverteidigungsrat unter Vorsitz des Chefs EMD bestand aus zehn verwaltungsinternen und 16 verwaltungsexternen Mitgliedern, welche die Bereiche Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Bundesverwaltung vertraten. Da die Absicht verfolgt wurde, durch diesen Rat unter anderem auch die Arbeit der Departemente und der verschiedenen Organe der Bundesverwaltung koordinieren zu lassen, stellte zunächst jedes Departement einen Vertreter. Um die Zusammenarbeit zwischen dem Landesverteidigungsrat und dem Militärdepartement sicherzustellen, entsandte das EMD drei Vertreter in den Rat: den Generalstabschef, den Ausbildungschef sowie den Direktor der Militärverwaltung.

5 Senn, Friede in Unabhängigkeit, S. 47f.

verteidigung“ zu bilden.<sup>6</sup> Das antragstellende Departement begründete dies wie folgt:

Die Verteidigungsmassnahmen, die auf den verschiedenen Gebieten unternommen werden, sind [...] als ein Ganzes zu betrachten. Um wirksam zu sein, muss deren Vorbereitung, Ausgestaltung und Durchführung aus einer gemeinsamen Grundauffassung der Aufgaben erfolgen, die jedem Verwaltungszweig im Rahmen unserer Gesamtverteidigung zukommt. Auch ist dafür zu sorgen, dass alle Bemühungen sich gegenseitig ergänzen und unterstützen. [...] Eine gegenseitige Abstimmung der Massnahmen erscheint nicht nur im Interesse eines rationellen und wirksamen Einsatzes der Kräfte, sondern auch im Hinblick auf die Möglichkeit der Anwendung neuer völlig unkonventioneller ziviler und militärischer Angriffsmittel und Angriffsmethoden als eine unbedingte Notwendigkeit.<sup>7</sup>

Je zwei Repräsentanten der wirtschaftlichen und militärischen Landesverteidigung, je einer der geistigen Landesverteidigung, des Zivilschutzes, des Eidgenössischen Politischen Departementes sowie der Vizekanzler nahmen sich in der Folge der Koordinationsproblematik an. Die Arbeitsgruppe lokalisierte gesamthaft mehr als zwanzig Problemfelder, in denen vermehrte Abstimmung dringend notwendig erschien. Die Gruppe schlug deshalb die Erweiterung ihres Auftrages vor, um sich „zu einem durch die am meisten interessierten Departemente gemeinsam gebildeten, verwaltungsmässigen Hilfsorgan des Bundesrates“ umwandeln zu können.<sup>8</sup>

Nach dem Gutheissen der Vorschläge dieser Arbeitsgruppe gründete die Landesregierung – parallel zum weiterexistierenden Landesverteidigungsrat – im Januar 1962 den Koordinationsausschuss für zivile und militärische Landesverteidigung (KOA), welcher unter der Leitung des

6 Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrates, 19. Juni 1961. Beilage: Begründung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, S. 3. BAr, E 1004.1, -/1, 650.

7 Ebd., S. 2f.

8 Grundsatzpapier der Arbeitsgruppe zur Abklärung des Standes der Koordination der Vorbereitungen und Massnahmen auf dem Gebiete der zivilen und militärischen Landesverteidigung, 18. Dezember 1961. S. 2f. BAr, E 5680 (A), 1981/40, 9.

Direktors der Militärverwaltung stand.<sup>9</sup> Als bundesrätliches Hilfsorgan hatte der Ausschuss die von den einzelnen Departementen und von ihm selbst aufgezählten Koordinationsprobleme weiterzuverfolgen und deren Behandlung durch die jeweils massgebenden Verwaltungsinstanzen sicherzustellen. Konnte auf diese Weise keine Lösung gefunden werden, so musste der KOA dafür sorgen, dass das federführende Departement zuhanden der Landesregierung einen Entscheid vorbereitete unter Berücksichtigung der Stellungnahme seitens des Koordinationsausschusses. Der KOA hatte ferner über die Vorbereitungsmaßnahmen für Zeiten erhöhter Gefahr, bewaffneter Neutralität oder den Fall eines Krieges zu wachen. Zudem führte er eine Übersicht über schon getroffene und noch zu treffende Massnahmen im Bereich der zivilen und militärischen Landesverteidigung.

Aber auch diesem neuen Koordinationsgremium war wenig Erfolg beschieden. Zwar konnte es in ausgewählten Bereichen wie Transporte, Versorgung, Requisitionswesen oder der Reorganisation des Territorialdienstes einige positive Resultate erzielen. Auch trat der KOA unterstützend in Erscheinung bei der zweiten Landesverteidigungsübung im Jahre 1963, anlässlich derer sich eine Reihe von gravierenden Koordinationslücken zeigte, welche vom Koordinationsausschuss zum Gegenstand näherer Prüfung gemacht wurden. In der Gesamtheit der Tätigkeiten aber blieb der Ausschuss unter den Erwartungen.

Dies lag darin begründet, dass die Arbeit des KOA erschwert wurde durch zwei Faktoren: Zum einen waren nicht alle Departemente vertreten; zum anderen hatten die meisten seiner nebenamtlichen Mitglieder als Chefbeamte bereits ein volles Arbeitspensum zu bewältigen, weshalb sie für die eigentliche Koordinationsaufgabe zuwenig Zeit aufwenden konnten. Es fehlte den Aktivitäten des Koordinationsausschusses „vor allem die Permanenz, die ausschliessliche Sachbezogenheit und der ‚hauptamtliche Charakter‘, um auf dem Gebiet der Planung und der Vorbereitung die sich stellenden Probleme zu lösen“.<sup>10</sup>

9 Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrates, 19. Januar 1962. BAr, E 1004.1, -/1, 650.

10 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung (30. Oktober 1968). In: BBl 1968 II 641, hier 659.

### 4.3 Wegweisende Grundlagenstudien Folletête und Annasohn zur Organisation der Gesamtverteidigung

Mitte der sechziger Jahre konnte das Eidgenössische Militärdepartement von zwei Grundlagenstudien über die zu verbessernde Koordination der zivilen und militärischen Landesverteidigung Kenntnis nehmen. Diese beiden Arbeiten sind deshalb von Interesse, weil sie viele Elemente enthielten, die schliesslich Ende der sechziger Jahre in die Konstituierung der Leitungsorganisation der Gesamtverteidigung einflossen.

Einen Lösungsvorschlag lieferte Mitte 1964 eine Studie von Brigadier Charles Folletête, dem Chef der Abteilung für Territorialdienst und Luftschutztruppen, unter dem Titel „Défense nationale totale“.<sup>11</sup> Diese überreichte er aus eigener Initiative als Reisebericht dem Generalstabschef. Darin wurde auf der Basis eines Vergleichs der Verteidigungsinstitutionen von sieben europäischen Ländern – wobei insbesondere die skandinavischen Staaten im Zentrum standen – aufgezeigt, dass die schweizerische Führungsorganisation für besondere Lagen zu einseitig auf militärische Bedürfnisse ausgerichtet war. Eine wirksame Koordinationsstelle, welche die Zusammenarbeit der unter sich gleichwertigen Bereiche der militärischen, zivilen, wirtschaftlichen und geistigen Landesverteidigung leitete, fehle nach wie vor, resümierte der Bericht.

Im Zentrum der Vorschläge Folletêtes zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Landesverteidigungsbereichen stand deshalb die Bildung eines nationalen „Conseil de Défense“. Dieser sollte im Auftrag des Bundesrates die zivilen und militärischen Vorbereitungen der Selbstbehauptungsmassnahmen zentral vorantreiben sowie Koordinationsaufgaben wahrnehmen. Der zu konstituierende Verteidigungsrat würde aus den Vorstehern der betroffenen Departemente (Militär, Justiz und Polizei, Volkswirtschaft und Inneres) sowie aus Repräsentanten der Wirtschaft, der Gewerkschaften und weiterer

<sup>11</sup> Folletête, Charles. Défense nationale totale. Mai 1964. BAr, E 5560 (D), 1996/188, 58. Vgl. Senn, Friede in Unabhängigkeit, S. 49f.

Segmente der Bevölkerung gebildet. Die Ähnlichkeiten mit dem späteren Stab für Gesamtverteidigung sind offensichtlich, wenngleich dann zumal auf die vorgeschlagene Mitwirkung verwaltungsexterner Personen verzichtet werden sollte.

Des weiteren sah Folletête ein „Comité de la défense“ vor, das verantwortlich wäre für die Ausführung der Massnahmen der totalen Landesverteidigung im Sinne einer Koordination der vier Hauptbereiche auf Bundesebene (zivile, militärische, wirtschaftliche und geistige Landesverteidigung), wobei das Comité auch für die Kontrolle der angeordneten Massnahmen zu sorgen hätte. Als drittes Organ schliesslich würde ein „Secrétariat de la défense“ die Permanenz der Stabsarbeit gewährleisten.

Augenfällig ist, dass Brigadier Folletête bei der vorgeschlagenen Bildung des Verteidigungsrates auf eine Beteiligung seitens des Eidgenössischen Politischen Departementes verzichtete. Dies illustriert, wie sehr sich die beiden Departemente EMD und EPD in ihren Überlegungen verselbständigt hatten. Dieser Punkt wurde allerdings von dem den Bericht Folletête behandelnden Koordinationsausschuss für zivile und militärische Landesverteidigung aufgegriffen und kritisiert. Dieser schlug vor, dass im Conseil de Défense auch der Chef des Politischen Departementes mitwirken sollte. Der Vertreter des Politischen Departementes im Koordinationsausschuss verwies dabei auf den fehlenden Stellenwert der Aussenpolitik in der totalen Landesverteidigung im allgemeinen. Man spreche stets von den vier Pfeilern der totalen Landesverteidigung, ohne allerdings auf die Probleme und die Bedeutung der Aussenpolitik hinzuweisen.<sup>12</sup>

Der Bundesrat nahm im Dezember 1964 von der Studie Folletête Kenntnis und beauftragte Oberstkorpskommandant Jakob Annasohn – der im Nachgang zur Mirage-Affäre Ende desselben Jahres von seinem Amt als Generalstabschef zurückgetreten war – als „Beauftragter EMD für besondere Studien“ mit der weiteren Vertiefung dieser Grundlagenarbeiten. Der bundesrätliche Auftrag lautete, erstens eine Analyse der Koordinationsbedürfnisse aller Teile der totalen Landesverteidigung

12 Protokoll der Sitzung des Koordinationsausschusses für zivile und militärische Landesverteidigung, 21. Oktober 1964. BA, E 5680 (A), 1981/40, 9.

durchzuführen und zweitens institutionelle Vorschläge zur Behebung der erkannten Mängel zu unterbreiten. All dies habe im Hinblick auf die Leitungsverantwortung des Bundesrates als oberste vollziehende Behörde des Landes zu geschehen.<sup>13</sup>

In ihrem zwei Jahre später eingereichten Schlussbericht skizzierten Annasohn und sein Mitarbeiter Brigadier Hans-Ulrich von Erlach ein knappes Dutzend möglicher Organisationsformen, um die Problematik der Koordination der zivilen und militärischen Landesverteidigung einer Lösung zuzuführen. Die meisten Überlegungen basierten auf der seit dem Zweiten Weltkrieg schon mehrfach erhobenen Forderung nach einer Erweiterung des Militärdepartementes zu einem umfassenden Landesverteidigungsdepartement. Diesem Lösungsansatz stellten die Autoren die Schaffung eines Hilfsorgans zur Unterstützung des Bundesrates gegenüber.<sup>14</sup>

In der Rückschau war die Frage eines Landesverteidigungsdepartementes bereits im Rahmen der ab 1945 geführten grundsätzlichen Diskussionen über die zu ziehenden Lehren aus dem Zweiten Weltkrieg gestellt worden. Die mangelnde Koordination der wirtschaftlichen

13 Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrates, 29. Dezember 1964. BAr, E 1004.1, -/1, 692.

Die weitere Vertiefung der Studie von Brigadier Folletête durch den wegen der Mirage-Affäre umstrittenen Oberstkorpskommandanten Annasohn löste teilweise bittere Kommentare aus: „(...) der vom Bundesrat (...) erteilte Studienauftrag [war] eine ausgesprochene Verlegenheitslösung. Die Landesregierung musste das Gesicht wahren und dem Generalstabschef, der auf dem Höhepunkt der Mirage-Krise sein Amt zur Verfügung stellte, eine neue ehrenvolle Aufgabe suchen. (...) Dieser Auftrag erfolgte in einem Zeitpunkt, als die Lösung des Problems der ‚wirksamen Koordination aller Teile der umfassenden Landesverteidigung‘ von anderer Seite längst in Angriff genommen worden war, ja sich schon zu konkreten Anträgen verdichtet hatte, die von der Landesverteidigungskommission geprüft wurden. (...) Der Verdacht kann nicht ausgeschlossen werden, dass gewissen militärischen Instanzen und Persönlichkeiten der Hinweis auf die (...) Auftragserteilung an alt Generalstabschef Annasohn gelegen kam, sich um eine Stellungnahme zu den für die Militärs sicher unbequemen Anregungen des Chefs der Abteilung für Territorialdienst ‚dilatatorisch zu drücken‘.“ Weltwoche, 28. April 1967.

14 Annasohn, Jakob. Studie betreffend wirksame Unterstützung des Bundesrates in der Leitung der totalen Landesverteidigung. Dezember 1966. BAr, E 5560 (D), 1996/188, 67. Vgl. Senn, Friede in Unabhängigkeit, S. 50–56.

Bedürfnisse und der Anforderungen der Armee waren im Rechenschaftsbericht über den Aktivdienst von General Guisan schonungslos aufgezeigt worden. Ausgehend von den Erfahrungen der Mobilisation im Jahre 1939 hatte der ehemalige Oberbefehlshaber auf die zunehmende Bedeutung der Kriegsvorbereitungen in Friedenszeiten und auf die Führung im Aktivdienst hingewiesen.<sup>15</sup> Seine Forderung hatte darin bestanden, das Militärdepartement in ein umfassendes Landesverteidigungsdepartement umzuwandeln, das in der Lage wäre, die militärischen und nichtmilitärischen Aspekte der Landesverteidigung besser aufeinander abzustimmen.<sup>16</sup>

Zehn Jahre nach dem Bericht General Guisans hatte auch ein Mitglied der Landesregierung die Frage der Integration der Landesverteidigung thematisiert. Bundesrat Hans Streuli, Vorsteher des damaligen Zoll- und Finanzdepartementes, hatte Guisans Vorschlag aufgenommen und angeregt, das Eidgenössische Militärdepartement in ein Landesverteidigungsdepartement umzugestalten und mit weitreichenden Koordinationskompetenzen auszustatten. Dies sei notwendig, weil in der Schweiz ein Präsidialdepartement fehle und der Bundespräsident jedes Jahr wechsele. In Streulis Exposé vom April 1957 waren dem neuen Departement neben den militärischen Belangen die Bereiche des Zivilschutzes, die Kriegswirtschaft mit ihren verschiedenen Ämtern sowie eine Kontaktstelle für die Bereiche der psychologischen Kriegführung unterstellt gewesen. Namentlich die mit ihren jeweiligen Departementen eng verknüpften Stellen der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge (Volkswirtschaftsdepartement) und der geistigen Landesverteidigung (Departement des Inneren) hätten nach diesem Modell aus der traditionellen Struktur herausgelöst werden müssen.<sup>17</sup>

Beiden Vorstössen sowohl von Guisan Ende der vierziger als auch von Streuli Ende der fünfziger Jahre war aber kein Erfolg beschieden

15 In der Tat hatte das permanente Feilschen zwischen Wirtschaft und Armee um das beschränkte personelle Potential des Landes der militärischen Abwehrbereitschaft klare Grenzen gesetzt. Vgl. Wegmüller, Hans. Brot oder Waffen: Der Konflikt zwischen Volkswirtschaft und Armee in der Schweiz, 1939–1945. Zürich 1998.

16 Guisan, Rapport à l'Assemblée fédérale sur le service actif 1939–1945, S. 23–25.

17 Vgl. Annasohn, Wirksame Unterstützung des Bundesrates in der Leitung der totalen Landesverteidigung, Historische Beilage 5.

gewesen. Die zur Stellungnahme aufgeforderten Instanzen hatten eine solche Lösung mit folgender Begründung abgelehnt: Die Arbeitsbelastung des betreffenden Chefs eines solchen Landesverteidigungsdepartementes wäre untragbar. Zudem – dies dürfte indes wichtiger gewesen sein – würde durch die Schaffung eines solchen „Überdepartementes“ das ausbalancierte Kollegialsystem der Landesregierung empfindlich gestört.<sup>18</sup>

Auch in der Studie Annasohn aus dem Jahre 1966 wurde nach Konsultation mit den verschiedenen Departementen die Bildung eines Landesverteidigungsdepartementes zur Lösung der Koordinationsprobleme weder als durchsetzbar noch als erstrebenswert eingeschätzt. Erstens aus praktischen Gründen, hätten doch zu viele zivile Belange der umfassenden Landesverteidigung aus ihren angestammten Departementen herausgelöst werden müssen. Zweitens sprächen Bedenken staatspolitischer Natur gegen ein solch grosses Departement. Dessen Vorsteher hätte in vielen Bereichen ein Übergewicht gegenüber den anderen Bundesräten, und die ganze Bundesverwaltung würde sozusagen „militarisiert“. Gleichlautend wurde auch die mögliche Lösung in Form eines eigentlichen Präsidialdepartementes verworfen. Dieses hätte sich, so Annasohn, unter der Leitung des Bundespräsidenten neben der Koordination der totalen Landesverteidigung auch mit weitreichenden Koordinationsaufgaben in anderen Politikbereichen zu beschäftigen, womit auch das jährliche Rotationsprinzip des Bundespräsidiums keinen Sinn mehr machen würde.<sup>19</sup>

Deshalb mussten Annasohn und Erlach nach Alternativen suchen. Sie kamen zum Schluss, dass „dem Bundesrat ein geeignetes, alle Verteidigungsprobleme erkennendes und im Griff behaltendes, in die Zukunft weisendes, planendes und koordinierendes Stabsorgan beizugeben ist“. Zur Begründung ihrer Auffassung führten sie an, dass ein blosses Hilfsorgan keine Zweifel an der Leitungsverantwortung der Landesregierung aufkommen liesse. Gleichwohl könnte sich der Bundesrat aber durch eine beschränkte Delegation von Entscheidungsbefugnissen in reinen Verfahrensfragen entlasten. Da das Hilfsorgan

18 Ebd., Historische Beilage 5.

19 Ebd., S. 3.

zudem keine Aufgaben zu erfüllen hätte, die bisher von Fachinstanzen der Departemente ausgeführt würden, ergäben sich auch keine diesbezüglichen Kompetenzstreitigkeiten. Dem Hilfsorgan würden die Gesamtplanung der totalen Landesverteidigung mit Antragstellung an den Bundesrat sowie die Koordination und Kontrolle des Vollzugs der beschlossenen Massnahmen, soweit sie mehrere Departemente betreffen würden, obliegen. Das Hilfsorgan sollte der Landesregierung auch in Zeiten erhöhter Spannungen oder im Krieg zur Verfügung stehen, womit die Kontinuität gewahrt bliebe.

In der vorgeschlagenen Zusammensetzung des Organs stützte sich Oberstkorpskommandant Annasohn auf die Erfahrungen des Koordinationsausschusses für zivile und militärische Landesverteidigung. Das Fachwissen des neuen Gremiums würde durch den Einsitz hoher Fachbeamter aus den jeweiligen Departementen garantiert werden. Annasohn betonte aber, dass die Leitung des Stabsorgans einem hauptamtlichen Beauftragten des Bundesrates mit einem ständigen Mitarbeiterstab zu übertragen wäre, um die Arbeitsbelastung zu mildern, welche gerade die Tätigkeit des KOA behinderte. Dem Delegierten müsste zudem ein beratender Fachausschuss aus Vertretern aller Departemente und den Chefs der wichtigsten Bereiche der totalen Landesverteidigung zur Verfügung stehen.

In der Frage der Unterstellung schliesslich führte die Studie Annasohn aus, dass ein solcher Stab eigentlich demjenigen zuzuteilen wäre, für den er die Koordinationsarbeit leisten würde, also in diesem Fall der Landesregierung. Da eine direkte Unterstellung unter den Gesamtbundesrat eine langwierige Verfassungsänderung nach sich ziehen würde, schlug Annasohn vor, die Stelle rein administrativ einem Departement zuzuteilen. Funktional jedoch hätte sie dem Gesamtbundesrat gegenüber verantwortlich zu sein. Mit der Institutionalisierung dieses neuen Organs könnte schliesslich auch die bisherige Organisationsstruktur gestrafft und vereinfacht werden. Dies meinte Annasohn insbesondere in bezug auf den erfolglosen Koordinationsausschuss für zivile und militärische Landesverteidigung und den bisherigen Landesverteidigungsrat.<sup>20</sup>

20 Ebd., S. 2–5.

Mit dieser systematischen Detailanalyse und den darauf aufbauenden konkreten Handlungsoptionen legte Oberstkorpskommandant Annasohn die Grundlagen für die spätere Organisation der Gesamtverteidigung. Erstmals wurde in einer breiten Studie eine Evaluation der Probleme der schweizerischen Gesamtverteidigung durchgeführt – wenngleich dies, wie von Einzelnen ursprünglich erhofft, noch keine kohärente sicherheitspolitische Konzeption darstellte. So bewertete der Strategieexperte Gustav Däniker die Arbeit Annasohns lediglich als „betriebsorganisatorische Untersuchung. [...] Man zäumt das Pferd wieder einmal am Schwanz auf und verwechselt Gliederung mit Konzept und Betriebsorganisation mit strategischer Planung“.<sup>21</sup>

Auch die Rezeption in der Presse war mehrheitlich negativ. Die einen befürchteten einmal mehr die „Militarisierung der allgemeinen Politik“.<sup>22</sup> Andere Zeitungen wiederum bemerkten gravierende Inkonsistenzen in der strategischen Planung, indem sie darauf hinwiesen, dass die Schweiz zuerst wie eine Grossmacht habe aufrüsten und natofähig werden wollen, dann allerdings sei aus finanziellen und politischen Gründen die grosse Ernüchterung gekommen. Jetzt sei zwar eine Gesamtkonzeption in Arbeit, aber es stelle sich die Frage

ob die grundsätzlich auf den Kriegsfall ausgerichtete totale Landesverteidigung überhaupt noch realisierbar ist. Oder bedeutet ‚Landesverteidigung‘ in Zukunft gar etwas anderes als bisher, nämlich eine Gesamtheit von Verteidigungs- und Selbstbehauptungsmassnahmen, deren Schwergewicht auf der Aussen- und Handelspolitik, der Entwicklungshilfe, dem Zivilschutz liegt, und nicht mehr auf der Armee?<sup>23</sup>

Bezüglich der Wahrnehmung einer so umfassenden schweizerischen Strategie war man innerhalb der Bundesverwaltung allerdings noch weit entfernt. Trotz aller damaligen Kritik, aus heutiger Sicht betrachtet bleibt festzuhalten, dass der Wert von Annasohns Überlegungen in

21 Däniker, Gustav. Strategie des Kleinstaats: Politisch-militärische Möglichkeiten schweizerischer Selbstbehauptung im Atomzeitalter. Frauenfeld-Stuttgart 1966. S. 124.

22 Tages-Anzeiger, 18. April 1967.

23 Abendzeitung, 7. Juni 1967.

den organisationstechnischen Überlegungen lag. Der primäre Auftrag des Bundesrates lautete nämlich auf Analyse und Ausarbeitung von Handlungsoptionen, um der Problematik der Koordination der zivilen und militärischen Mittel der Landesverteidigung gerecht zu werden. Insofern erfüllte die Studie Annasohn ihren Zweck als ein Fundament für die spätere Schaffung der Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung – wenngleich ihre weiterreichenden grundsätzlichen Überlegungen schon bald von der Studienkommission für strategische Fragen überholt werden sollten.

#### 4.4 Institutionalisation der totalen Landesverteidigung – Die Leitungsorganisation und der Rat für Gesamtverteidigung

Anfang des Jahres 1967 wurden die Vorschläge der Untersuchung Annasohn sowohl seitens der Landesverteidigungskommission und des Landesverteidigungsrates als auch seitens des Koordinationsausschusses für zivile und militärische Landesverteidigung positiv gewürdigt. Bei den verwaltungsintern konsultierten Gremien herrschte „Genugtuung und Freude über die fundierte, aufgeschlossene, abgewogene, objektive und zukunftsweisende Studie [Annasohn]“.<sup>24</sup> Lediglich zwei Punkte blieben für die weitere Entwicklung hin zur Leitungsorganisation umstritten: die grundsätzliche Frage der Unterstellung des neuen bundesrätlichen Hilfsorgans und die Zukunft des Landesverteidigungsrates.

Das Gremium sollte nach den Vorstellungen des Militärdepartementes nämlich nicht – wie von Annasohn vorgeschlagen – rein administrativ einem Departement zugeordnet werden. Das in die Belangen der Landesverteidigung stark involvierte Militärdepartement wollte im Gegenteil das neue Organ ihm unterstellt wissen. Begründet wurde dies mit

<sup>24</sup> Protokoll der Sitzung des Koordinationsausschusses für zivile und militärische Landesverteidigung, 12. Mai 1967. S. 4. BAr, E 5680 (A), 1981/40, 9.

der Tatsache, dass das EMD wie kein anderes Departement beinahe an jedem einzelnen Entscheid in Sachen Gesamtverteidigung interessiert sei. So sollte das Militärdepartement auf dem Gebiet der totalen Landesverteidigung eine planende und koordinierende Funktion, in der militärischen Landesverteidigung hingegen auch eine leitende Rolle innehaben. Die Kompetenzen der übrigen Departemente sollten dadurch allerdings nicht beschnitten werden, da dem EMD nur die „Federführung“ obliegen würde, wogegen der Vollzug bei den angestammten Verwaltungseinheiten verbleiben würde.<sup>25</sup> Die Opposition seitens des Militärdepartementes veranschaulicht, dass das EMD gewillt war, möglichst wenige seiner Kompetenzen im Bereich der Landesverteidigung abzugeben. Das Militärdepartement trat so dem integralen Ansatz Annasohns in einem wichtigen Punkt entgegen. Im Ergebnis konnte sich das Departement mit der Forderung nach Eingliederung des Hilfsorgans allerdings nicht durchsetzen.

Mehr Erfolg im Hinblick auf die definitive Ausgestaltung der Gesamtverteidigungsorganisation hatte das Militärdepartement mit seinem Einwand, dass der von Oberstkorpskommandant Annasohn vorgeschlagenen Auflösung des Landesverteidigungsrates seitens des Gesamtbundesrates nicht Folge geleistet werden sollte. Das EMD beantragte, diesen in neuer Gestalt beizubehalten, da es auch zukünftig ein permanentes Gremium qualifizierter, ausserhalb der Verwaltung stehender Persönlichkeiten brauche, das zwischen der Landesregierung und wichtigen Gruppen der Bevölkerung gleichsam eine Brücke schlagen könne.<sup>26</sup> Der Bundesrat folgte dem EMD in dieser Sache und liess den Landesverteidigungsrat schliesslich in neuer Form weiter existieren.

Nach Bereinigung der beiden strittigen Punkte erarbeitete in der Folge der Koordinationsausschuss für zivile und militärische Landesverteidigung – vor allem dessen Vorsitzender Arnold Kaech, Direktor der

25 Ebd., S. 4.

26 Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrates, 8. Mai 1968. Beilage: Bericht des Eidgenössischen Militärdepartementes an den Bundesrat vom 15. Juli 1967 betreffend Grundsatzentscheid über die Folgen der Studie Annasohn. BAr, E 1004.1, -/1, 733.

Eidgenössischen Militärverwaltung, und der Geschäftsführer Hans-Ulrich von Erlach<sup>27</sup> – im Auftrag des Bundesrates die Entwürfe zu Botschaft und Gesetz über die neuzuschaffende Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung. Sie nahmen gegenüber den Vorschlägen der Studie Annasohn – mit Einschränkung der oben dargelegten Streitpunkte – keine grösseren Änderungen mehr vor. Lediglich der Begriff der totalen Landesverteidigung wurde in die wohlklingendere Bezeichnung „Gesamtverteidigung“ umbenannt, da „der Ausdruck ‚Totale Landesverteidigung‘ zu Missdeutungen führen kann, indem die ‚Totalität‘ nach Auffassung vieler auch die Anwendung illegaler Methoden umfasst“.<sup>28</sup>

Die schliesslich präsentierte Botschaft zum Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung vom Oktober 1968 verdient aufgrund der Bereitschaft, bei der Bewältigung anstehender Probleme neue Wege zu beschreiten, besonders erwähnt zu werden.<sup>29</sup> So umfassend war die Landesverteidigung in einem offiziellen bundesrätlichen Dokument noch nie analysiert worden. Die Lagebeurteilung basierte dabei auf folgender Erkenntnis:

Die Bedrohung in einem künftigen Krieg richtet sich nicht allein gegen die bewaffneten Streitkräfte, sondern ebenso gegen die Zivilbevölkerung. Sie ist ihrer Natur nach total und umfasst alle Bereiche des staatlichen und menschlichen Lebens. Dementsprechend kann die Landesverteidigung nicht mehr ausschliesslich Sache der Armee sein. Sie muss zu einer Gesamtverteidigung erweitert werden, welche auch die zivilen Bereiche des staatlichen Lebens einschliesst. In Zeiten der Gefahr wird sie zur alles umfassenden, wichtigsten Aufgabe des Bundes und der in diesem zusammengeschlossenen Gemeinwesen.<sup>30</sup>

27 Der vormalig massgeblich an der Ausarbeitung der Studie Annasohn über die wirkungsvolle Unterstützung des Bundesrates in der Leitung der totalen Landesverteidigung beteiligte Brigadier Hans-Ulrich von Erlach wurde nach Schaffung der Gesamtverteidigungsorganisation vom Bundesrat zum ersten stellvertretenden Direktor der Zentralstelle für Gesamtverteidigung gewählt.

28 Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrates, 8. Mai 1968. BA, E 1004.1, -/1, 733.

29 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung (30. Oktober 1968). In: BBl 1968 II 641. [Sonderdruck: 10084; nachfolgend hieraus zitiert.]

30 Ebd., S. 1.

Die Autoren gingen insofern von einem traditionellen Bedrohungsbild aus, als dieses auf ein von einem Feind beabsichtigtes Kriegsgeschehen beschränkt blieb. Der Krieg stand nach wie vor im Vordergrund der Erwägungen über eine existentielle Bedrohung von Staat und Gesellschaft. In einem Rückblick auf das totale Züge angenommene Kriegsbild hiess es:

Die Verwendung der Kernspaltung zu militärischen Zwecken hat das Kriegsbild, wie es aus dem Zweiten Weltkrieg hervorgegangen ist, grundlegend geändert. Die Mächte, welche im Besitz von Atomwaffen sind, verfügen über ganz neue Möglichkeiten zur Durchsetzung ihres Willens. Die Wirkung der neuen Kampfmittel ist derart umfassend, dass im Falle eines allgemeinen, uneingeschränkten Atomkrieges kein Land, auch nicht das am besten gerüstete, damit rechnen kann, weitgehender Vernichtung zu entgehen.<sup>31</sup>

Neben diese apokalyptische Vorstellung eines allgemeinen Nuklearkrieges trat in den Überlegungen der Verfasser seitens der Grossmächte eine „Strategie, die diesen gestatten soll, ihre politischen Ziele zu erreichen, ohne zum Äussersten, dem wirklichen Einsatz dieser Mittel greifen zu müssen“. Die moderne Kriegführung sei gekennzeichnet durch die „Ausschöpfung sämtlicher Möglichkeiten, der diplomatischen, wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technischen wie der psychologischen und ideologischen“. Damit würden die Grenzen zwischen dem herkömmlichen Friedenszustand und der eigentlichen Kriegssituation verwischt. Das Spektrum reiche von der subversiven Tätigkeit bis zum Einsatz sehr beträchtlicher militärischer Mittel in einem nicht erklärten Krieg.<sup>32</sup>

Auf der Basis dieses Bedrohungsbildes zog der Bericht die folgenden Schlüsse: Es könne fortan nicht mehr darum gehen, „gewisse Vorkehren im Hinblick auf künftige Ereignisse zu treffen“, sondern es sei vielmehr „eine Permanenz des Planens und Handelns notwendig“.<sup>33</sup> Das hiess im Grunde nichts anderes, als dass die Regierungstätigkeit nicht mehr blosses Fortschreiben von Gewohntem und blosses Verwalten

31 Ebd., S. 6.

32 Ebd., S. 6.

33 Ebd., S. 6.

sein durfte, sondern diese sich bewusster und gestaltender auf die vorausschauende und koordinierte Bewältigung von Problemen, welche die Sicherung der staatlichen Existenz betrafen, einzustellen hatte.

Entsprechend wurde die Mittelpalette der Gesamtverteidigung sehr breit verstanden. Die Verteidigungsmassnahmen hatten dieser Entwicklung Rechnung zu tragen durch ein ausgewogenes und auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtetes Zusammenwirken der militärischen und zivilen Abwehr. Die Botschaft nannte als zwei Hauptgruppen jene der militärischen und der zivilen Landesverteidigung und unterteilte letztere in folgende Bereiche: Aussenpolitik, Staatsschutz, psychologische Landesverteidigung auf dem Gebiet des Informationswesens, Zivilschutz, wirtschaftliche Landesverteidigung, soziale Sicherung, Kulturgüterschutz und weitere kriegswichtige Verwaltungsaufgaben.<sup>34</sup> Die geistige Landesverteidigung schliesslich wurde als ein „Fundament, auf das sich alle Bereiche der Gesamtverteidigung stützen“ betrachtet. Der Staat könne die Stimmung im Volk nicht beeinflussen, der Meinungsbildung müsse freier Lauf gelassen werden.<sup>35</sup>

Die Auffächerung in diese verschiedenen Mittel und Massnahmen zur Gesamtverteidigung erforderte, so die bundesrätliche Botschaft weiter, eine umfassende Koordination, um den Überblick zu bewahren und die zahlreichen Massnahmen abzustimmen:

34 Ebd., S. 8–14.

Hierbei ist erwähnenswert, dass neben den heute als selbstverständlich anerkannten sicherheitspolitischen Mitteln damals auch die „soziale Sicherung“ als Instrument aufgeführt wurde, während der nachfolgende sicherheitspolitische Grundlagenbericht von 1973 diesen Bereich unter die „Voraussetzungen“ subsumierte, um dem Vorwurf der Militarisierung der Gesamtpolitik zu entgehen. Damit zeigte sich der integrale Anspruch im Jahre 1968 sehr deutlich, wobei der Einbezug dieses Mittels mit der notwendigen Stärkung des Wehrwillens begründet wurde: „Gesunde soziale Verhältnisse tragen dazu bei, den Widerstand gegen jene Aggressionen zu festigen, die den erzielten Fortschritt bedrohen.“ Ebd., S. 13.

35 Ebd., S. 14f.

Im Wortlaut: „Bei der geistigen Landesverteidigung handelt es sich (...) um die Gewinnung einer persönlichen, freiheitlichen, verantwortungsbewussten und positiven geistigen Grundhaltung des freien Bürgers gegenüber seinem Staat und dessen Zweckbestimmung. Deshalb kann der Staat selbst ebensowenig wie seine Organe Träger dieser Bestimmung sein.“

[Die Komponenten der Gesamtverteidigung] greifen so stark ineinander über, dass die Massnahmen, die sie umfassen, aufeinander abgestimmt werden müssen. Die Verteidigungsvorbereitungen auf den verschiedenen Gebieten greifen mehr und mehr in den Kompetenzbereich verschiedener Verwaltungsinstanzen und teilweise auch in den Kompetenzbereich der Kantone ein. [...] Das Aufeinander-Ausrichten [...] der Massnahmen, die von den verschiedenen Stellen zu treffen sind, wird deshalb schwieriger und unüberblickbar. Die Koordinationstätigkeit, namentlich auch zur Ausschaltung sich widersprechender Anordnungen und Doppelspurigkeiten, nimmt einen stets grösseren Umfang an.<sup>36</sup>

Aus der verfassungsmässigen Ordnung gehe hervor, dass die Leitung der Gesamtverteidigung sowohl im Zustand des Friedens als auch im Krieg der obersten vollziehenden Behörde des Landes, also dem Bundesrat, zukomme. Um das praktische Ineinandergreifen aller Bereiche der Gesamtverteidigung zu erzielen, bedürfe es indes eines Instrumentes, das den Bundesrat in seiner Leitungsfunktion zu unterstützen vermöge.<sup>37</sup>

Da die bisherigen diesbezüglichen institutionellen Lösungen – Landesverteidigungsrat und Koordinationsausschuss für zivile und militärische Landesverteidigung – fehlgeschlagen waren, wurde im Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung vom Juni 1969 verankert, dass der Bundesrat fortan durch eine professionelle Gesamtverteidigungsorganisation zu unterstützen sei. Folgende permanent tätigen Hilfsorgane wurden gebildet:

- Stab für Gesamtverteidigung, gebildet aus Vertretern aller Departemente, einem Vertreter der Bundeskanzlei und Repräsentanten der die Teilgebiete der Gesamtverteidigung bearbeitenden Stellen. Der Direktor der Zentralstelle für Gesamtverteidigung führte den Vorsitz;
- Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV), bestehend aus einem vollamtlichen Direktor, einem Stellvertreter, einem Mitarbeiterstab und Dokumentations- und Sekretariatsstellen;

36 Ebd., S. 16.

37 Ebd., S. 21.

- Rat für Gesamtverteidigung, im Sinne einer Nachfolgeorganisation des Landesverteidigungsrates als beratendes Organ des Bundesrates. In ihm erhielten Vertreter der Kantone und „der verschiedenen Bereiche des nationalen Lebens“ Einsitz. Der Direktor ZGV nahm ebenfalls an den Sitzungen teil.<sup>38</sup>

Die Aufgabenbereiche der einzelnen Organe wurden im Bundesratsbeschluss über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung vom Februar 1970 näher erläutert: So hatte der Stab im Rahmen seiner Tätigkeit zuhanden des Bundesrates einen Entwurf zu einer Konzeption der Gesamtverteidigung zu erarbeiten. Er musste die für die Planung notwendigen Richtlinien erlassen, die Teilplanungsergebnisse der Departemente zusammenfassen und einen Gesamtplan formulieren. Zudem oblagen ihm grundsätzliche Fragen der Gesamtverteidigung, die der Koordination bedurften. Der Stab war dafür zuständig, dass diese auf dem ordentlichen Instanzenweg zur Entscheidung gebracht wurden. Schliesslich war es Aufgabe des Stabes, Mängel und Lücken in den Vorbereitungen für die Gesamtverteidigung zu beheben. Der Stab war also primär ein koordinierendes Gremium.

Die Zentralstelle und ihr Direktor wurden im wesentlichen damit beauftragt, die Voraussetzungen für die Tätigkeiten des Stabes für Gesamtverteidigung zu schaffen, indem sie die Geschäfte vorbereiteten, für deren Koordination zu sorgen hatten und den Vollzug der Beschlüsse überwachten. Zudem hatte die ZGV eine laufende Übersicht über die Bedürfnisse und Vorhaben im Bereich der Gesamtverteidigung sowie über alle zu treffenden Massnahmen und den Stand ihrer Verwirklichung zu führen. Neben diesen Aufgaben beschäftigte sich die ZGV auch mit der Schulung von Funktionären, die sich in leitender Position mit Problemen der Gesamtverteidigung befassten. Ferner war es Aufgabe der Zentralstelle, die Verbindung zu den Kantonen und den gegenseitigen Informationsaustausch zwischen Bund und Kantonen aufrechtzuerhalten.

Dem neukonstituierten Rat für Gesamtverteidigung schliesslich war aufgetragen, als Konsultativorgan allgemeine Fragen der Gesamtver-

<sup>38</sup> Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung (27. Juni 1969). In: BBl 1969 I 1272. [SR 501; AS 1970 345]

teidigung zu prüfen, die vom Bundesrat oder vom Stab für Gesamtverteidigung vorgelegt oder von ihm selbst aufgegriffen wurden. Die Erwartung bestand darin, dass der Rat imstande sei, die vielgestaltigen Probleme der Gesamtverteidigung und ihre Rückwirkungen auf das Land und seine Bevölkerung aus einer Gesamtschau heraus zu beurteilen. Seine Befunde hatte der Rat für Gesamtverteidigung in Form von Empfehlungen und Anträgen zu kommunizieren. Der Rat entstand nicht zuletzt aus dem Bedürfnis, ein Gegengewicht zur eigentlichen Leitungsorganisation zu bilden, besonders für Fragen grundlegender Natur, deren Bedeutung über rein verwaltungstechnische Entscheide hinausreichten.<sup>39</sup>

In der Frage der Einordnung der Stabsorganisation in die Bundesverwaltung wurde seitens der Landesregierung schliesslich entschieden, dass diese Organe dem Militärdepartement administrativ unterstellt werden sollten. Wohl wäre es möglich, so die Botschaft zur Gesamtverteidigungsorganisation, diese Hilfsorgane direkt dem Bundesrat zu unterstellen und den Bundespräsidenten oder den Bundeskanzler mit der Vertretung der Belange der Gesamtverteidigung zu betrauen, soweit dies nicht in die Zuständigkeit eines entsprechenden Departementes falle. Allerdings wäre die wichtige Kontinuität angesichts des jährlichen Wechsels des Bundespräsidiums nicht gewährleistet. Zudem sei der Bundespräsident neben seinen regulären Amtsgeschäften ohnehin überlastet. Wenn andererseits der Bundeskanzler die Vertretung übernehme, würden die Interessen der Gesamtverteidigung insofern beeinträchtigt, als dieser den Mitgliedern des Bundesratskollegiums nicht gleichgestellt sei.

So biete die Zuweisung an das EMD, ausser der Tatsache, dass es das an der Gesamtverteidigung am meisten interessierte Departement darstelle, den Vorteil, dass sein Vorsteher in Zeiten des Aktivdienstes nur noch einen Bruchteil seiner früheren Aufgaben wahrzunehmen hätte,

39 Bundesratsbeschluss über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung (25. Februar 1970). In: AS 1970 348. [SR 501.1]

da dann der General über einen Grossteil der Militärverwaltung gebieten würde. Der Chef EMD könnte sich so

vermehrt den Belangen der Gesamtverteidigung annehmen und hätte [...] insbesondere die für den Fortbestand des Landes wichtigen Belange des Oberbefehlshabers mit den durch das Stabsorgan zusammengefassten Belangen der zivilen Landesverteidigung zu konfrontieren und im Bundesrat zu vertreten. Die Koordination und Zusammenarbeit der zivilen und militärischen Belange der Landesverteidigung wären somit auch im Zustand der bewaffneten Neutralität und im Krieg auf oberster Stufe sichergestellt.<sup>40</sup>

Anlässlich der Behandlung der bundesrätlichen Vorlage in den Eidgenössischen Räten im Sommer 1969 gab weder der in den Vorbereitungen umstrittene Punkt der Unterstellung noch die Idee der umfassenden Koordination selbst zu Kontroversen Anlass.<sup>41</sup> Einzig der Waadtländer Liberale Louis Guisan, Sohn des Oberbefehlshabers der Armee im Zweiten Weltkrieg, trat im Ständerat dem Gedanken der Gesamtverteidigung entgegen. Seiner Meinung nach fehlte in der Bundesverfassung ein Artikel, der die Gesamtverteidigung begründete. Das neue Gesetz sei nicht praktikabel: „[...] l'organisation de la défense est une erreur. C'est trop si l'organisation actuelle est suffisante, ou c'est trop peu si, véritablement, la défense a une urgence aussi grande qu'on le prétend; alors il faudrait faire le pas et créer un Département de la défense.“<sup>42</sup>

Dass die Stellungnahmen bezüglich der vorgeschlagenen Gesamtverteidigungsorganisation im Parlament äusserst positiv ausfielen, dürfte

40 Bundesrat, Botschaft LOGV, S. 33f.

41 Vgl. die national- und ständerätliche Debatten: Amtl Bull NR 1969, S. 295 und Amtl Bull SR 1969, S. 33.

42 Amtl Bull SR 1969, S. 38.

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass derselbe Louis Guisan, der sich in der Kleinen Kammer klar gegen das neue Gesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung gestellt hatte, zwei Jahre später schliesslich zum ersten Präsidenten des Rates für Gesamtverteidigung ernannt werden sollte. Dies ist insofern auch bemerkenswert, als damit der Sohn des Generals, der in der unmittelbaren Nachkriegszeit ein Landesverteidigungsdepartement gefordert hatte, in leitender Funktion bei demjenigen Gremium tätig werden sollte, das dem Geist der von seinem Vater angestrebten Lösung am ehesten entsprach.

im wesentlichen darauf zurückzuführen sein, dass der Sachbereich der Zusammenfassung der verschiedenen Selbstbehauptungsmassnahmen nach Meinung vieler Ratsmitglieder lediglich abstrakte Probleme betraf. Immerhin wurde die Notwendigkeit der Koordination der Mittel grundsätzlich erkannt. Die neue Leitungsorganisation wurde als ein „Schritt vorwärts in der Gesamtverteidigung“ gewürdigt, der die Stellung der nichtmilitärischen Mittel der Landesverteidigung neu definiere:

Wir hatten bis anhin in unserer Landesverteidigung ein Lieblingskind und viele Stiefkinder. Das Lieblingskind war die Armee, die wurde ziemlich gut gehegt und gepflegt, wurde kräftig und gross, während die Stiefkinder etwas hager, etwas mager blieben und nun viel Suppe nötig haben, damit sie auch so stark und gross werden wie die Armee, die [...] als eine Säule der Landesverteidigung [anzusehen ist], während wir die anderen Säulen [wie Zivilschutz beispielsweise, kriegswirtschaftliche Vorsorge, die sozialen Probleme, Finanzprobleme usw.] nun ebenfalls stark machen müssen, damit unser Land den totalen Krieg, dem es eventuell einmal ausgesetzt werden kann, übersteht.<sup>43</sup>

Diese Haltung widerspiegelte sich auch in den Presseartikeln über die Botschaft und das Gesetz zur Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung. Die Kommentare waren einhellig positiv, sogar bei den kritischen linken Zeitungen. Es sei ein „grosser Schritt getan in Richtung Gesamtverteidigung“, wurde beispielsweise von der Berner Tagwacht vermerkt.<sup>44</sup> Die bürgerliche Neue Zürcher Zeitung meinte, dass sich der Bundesrat damit „endgültig weg von einer militärischen Armeeleitung im Frieden“ bewegt habe und dass dies „die oberste militärische Hierarchie davor bewahren kann, sich in allzu einseitig gelagerte Einsatzdoktrinen zu verrennen“.<sup>45</sup>

Nachdem die Vorlage über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung die beiden Räte in den Schlussabstimmungen mit jeweils grossem Mehr passiert hatte, konnte das Bundesgesetz in der

43 Amtl Bull NR 1969, S. 309f.

44 Tagwacht, 11. Juni 1969.

45 Neue Zürcher Zeitung, 18. Juni 1969.

Folge rasch in Kraft gesetzt werden. Im April 1970 nahm die ZGV unter der Leitung von Hermann Wanner, ehemaligem FDP-Regierungsrat und Nationalrat des Kantons Schaffhausen, ihre Tätigkeit auf. Einen Monat später wurde der Stab für Gesamtverteidigung zu seiner ersten Sitzung einberufen, und im November desselben Jahres fand schliesslich das erste Treffen des Rates für Gesamtverteidigung statt.

#### 4.5 Würdigung der Gesamtverteidigungsorganisation – strukturelle Schwächen der strategischen Führung

Mit der Leitungsorganisation und dem Rat für Gesamtverteidigung war die institutionelle Basis der Koordination der sicherheitspolitischen Mittel nach einigen fehlgeschlagenen Versuchen endlich geschaffen. Die neue Gesamtverteidigungsorganisation, die über das Ende des Kalten Krieges hinaus Bestand haben sollte, brachte in der Folge einige Verbesserungen in den Bereichen Planung, Koordination und Überwachung der Vorbereitungen für die Gesamtverteidigung auf Stufe Bund und Kantone.<sup>46</sup>

Allerdings muss abschliessend kritisch vermerkt werden, dass die komplizierte Struktur der Organisation für Gesamtverteidigung auch Ausdruck der grundlegenden Probleme des staatlichen Führungsapparates darstellte. Denn eine Organisation, die nur von den Brosamen der einzelnen Departemente lebte, die keinen zuständigen Ressortchef kannte und deren Anliegen hauptsächlich in Koordinationskonferenzen behandelt wurden, konnte nicht die endgültige Lösung des Problems darstellen. Somit führten letztlich nachfolgende strukturelle Schwächen im

46 Zur wissenschaftlichen Würdigung der Leitungsorganisation und des Rates für Gesamtverteidigung: Däniker/Spillmann, Die Konzeption der schweizerischen Sicherheitspolitik, S. 595f.; Senn, Friede in Unabhängigkeit, S. 57–66; Aebi, Der Beitrag neutraler Staaten zur Friedenssicherung, S. 147–149, 165–168; Köppel, Auf dem Weg zur Doppelstrategie, S. 74–82; Rütli-Rohrer, Hanspeter. Die Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung als besondere Stabsorganisation des Bundesrates. Diss. Zürich 1984.

ganzen Apparat der strategischen Führung zum Scheitern der Gesamtverteidigungsorganisation in den neunziger Jahren.<sup>47</sup>

Erstens wurde die Führungsorganisation des Bundes entscheidend erschwert durch den Umstand, dass die durch das Kollegialitätsprinzip definierte Regierungsform mit ihrer Zuweisung eines departementalen Verantwortungsbereiches für jedes einzelne Regierungsmitglied sich einer Zentralisierung der Koordinationskompetenz aller Selbstbehauptungsmittel widersetzte. Die grundsätzliche Befürchtung des Bundesrates und der Departemente, dass in deren Entscheidungsautonomie eingegriffen werden könnte, wenn sich eine Institution mit politikfeldübergreifenden Fragen der Staatstätigkeit befassen würde, bedeutete diesbezüglich ein zentrales Malaise. Solange das sektorielle Departementsdenken aber nicht überwunden werden konnte, war an eine weitergehende Integration der wichtigen Verwaltungszellen aus den einzelnen Departementen nicht zu denken. Dies wog in bezug auf den Sachbereich der Gesamtverteidigung besonders schwer, denn gerade dieser verlangte vielmehr ein ausgeprägtes Querschnittsdenken, das von der gesamten Bundesverwaltung und dem Gesamtbundesrat getragen werden musste.<sup>48</sup>

47 Die ZGV, der Stab und der Rat für Gesamtverteidigung entwickelten sich nach ihrer Schaffung Anfang der siebziger Jahre lediglich zu marginalen Organisationseinheiten im Gefüge der Bundesverwaltung, die ihren Aufträgen nicht gerecht werden konnten. Es erstaunt deshalb nicht, dass seitens des Parlamentes verschiedentlich deren Abschaffung verlangt wurde. Im Zuge der Verwaltungsreform Ende der neunziger Jahre wurde die Organisation für Gesamtverteidigung schliesslich per Anfang 1999 aufgelöst. Einzelne ihrer Bereiche wurden in die reorganisierte Verwaltungsstruktur des neubenannten Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) integriert.

48 Dies zeigte sich auch in der mangelhaften rechtlichen Abstützung der Gesamtverteidigungsorganisation. Das Bundesgesetz über die Leitungsorganisation basierte für den Stab und Rat für Gesamtverteidigung auf Art. 104 BV (Sachkundige für besondere Geschäfte) und für die Zentralstelle auf Art. 85 (Geschäftskompetenz des Parlamentes). Einen expliziten „Gesamtverteidigungsartikel“ fand sich in der Bundesverfassung indes nicht; die Notwendigkeit der Gesamtverteidigung liess sich jedoch implizit aus dem Zweckartikel 2 (Behauptung der Unabhängigkeit nach aussen; Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern; Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt) ableiten.

Zweitens war die Landesregierung – welche die Leitung der militärischen und zivilen Landesverteidigung als ihre grundlegende, unveräusserliche Domäne reklamierte – nicht bereit, entsprechende Handlungsbefugnisse abzutreten. Dies widerspiegelte sich in der bundesrätlichen Haltung gegenüber dem Direktor der Zentralstelle für Gesamtverteidigung. Nach dem Geist der Botschaft zur Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung hätte dieser als Planer und Koordinator für übergeordnete Fragen das direkte Vortragsrecht beim Bundesrat erhalten müssen. Zwar wurde ihm in den Gesamtverteidigungsübungen der achtziger Jahre der Lagevortrag und die Darlegung der strategischen Optionen vor der fiktiven Landesregierung gewährt, in der täglichen Praxis jedoch blieb das Verwaltungssystem gegen den als „Eindringling“ Beargwöhnten geschützt. Selbst in ausserordentlichen Lagen vertrat nicht er die Anliegen der Gesamtverteidigung vor dem Gesamtbundesrat, sondern die zuständigen Departementschefs selber, womit deren Vorbereitung wiederum den jeweiligen Generalsekretären oder dem Bundeskanzler als Vorsitzendem der Generalsekretärenkonferenz oblag. Damit wurde der Gedanke, alle Entscheide der Sicherheitspolitik in einem Gesamtzusammenhang von einer Instanz nicht nur zu planen und zu koordinieren, sondern auch zu beantragen, fallengelassen.<sup>49</sup>

Drittens wurde auch ausserhalb der obersten Regierung und der Bundesverwaltung eine Zentralisierung der Koordination der verschiedenen zivilen und militärischen Landesverteidigungsmittel argwöhnisch betrachtet. Der schweizerische Föderalismus liess es lediglich zu, dass die Berner Zentrale, also die Zentralstelle für Gesamtverteidigung, auf die Kantone beratend und mit Empfehlungen einwirken konnte. Die Entscheidungsgewalt in wichtigen Bereichen wie des Zivilschutzes oder der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Inneren lag letztlich in der Kantonshoheit.

49 Däniker/Spillmann, Die Konzeption der schweizerischen Sicherheitspolitik, S. 596.

In diesem Zusammenhang ist zusätzlich erwähnenswert, dass die Verwendung der Leitungsorganisation in den höheren strategischen Fällen – gemäss Bericht 73 – zur Unterstützung des Bundesrates nicht geregelt war. Lediglich die verwaltungsmässigen Belange für die planende und vorbereitende Tätigkeiten im strategischen Normalfall waren gesetzlich klar geregelt.

Zudem erwuchs einer allzu starken Zentralisierung auch von anderer Seite grosser Widerstand: Vor allem linke politische Gruppierungen erhoben gerade in den sechziger Jahren im Zuge des sozialen Umbruchs den Vorwurf der zunehmenden „Militarisierung der Gesellschaft“. Nach dieser Meinung bestand mit einer überdepartementalen Instanz die latente Gefahr, dass Alles und Jedes des öffentlichen Lebens unter dem Aspekt der totalen Landesverteidigung betrachtet würde.<sup>50</sup>

Viertens schliesslich lag – und liegt noch heute – der entscheidende Kern des Problems im Widerspruch zwischen den Ansprüchen nach Machtaufteilung einerseits und der Anforderung zentralisierter Führungsgewalt im ausserordentlichen Fall andererseits. Obwohl jeder Rechtsstaat mit diesem Spannungsverhältnis konfrontiert ist, wiegt dies im Fall der Schweiz besonders schwer, weil das politische und gesellschaftliche System sehr ausgeprägt auf die Diffusion der Macht angelegt ist. So muss schliesslich auch der Bundesrat seine Exekutivgewalt mit Parlament, Volk und Kantonen teilen. Ein Präsidialdepartement, das unter anderem auch die Gesamtverantwortung im Bereich der Sicherheitspolitik inne hätte, existiert bis heute bewusst nicht.

50 Zum schwierigen Problem der Akzeptanz einer zivil-militärischen Abwehrstrategie unter gleichzeitiger Betonung ihrer Notwendigkeit äusserte sich Däniker: „Just in dem Moment, wo man klarer als früher die negativen Einflüsse jedes militärischen Apparates auf die Entwicklung der Gesellschaft erkennt und die Militarisierung der letzteren entschieden abgelehnt wird, zwingt der subversiv-revolutionäre Angriff im Grenzgebiet geistiger und gewalttätiger Auseinandersetzung zur Entwicklung einer gemischt zivil-militärischen Abwehrstrategie. Die Folge davon ist die ausserordentliche Schwierigkeit, divergierende Element in ein und dasselbe Sicherheitssystem integrieren zu müssen.“ Däniker, Gustav. Neue Herausforderungen – neue Antworten: Gedanken zur Bedrohung und Sicherheit. In: Österreichische Militärische Zeitschrift, Nr. 2 (1972): S. 80–82, hier 81.

**Teil III**  
**Prozess der Strategieschöpfung**  
**– Anspruch und Realität**  
**der ausgreifenden Sicherheitspolitik**



## 5. Kapitel

### Auf dem Weg zum strategischen Programm kleinstaatlicher Selbstbehauptung im Nuklearzeitalter

Mit dem Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung waren Ende der sechziger Jahre die organisatorischen Probleme der Gesamtverteidigung vorerst gelöst. Ein erster Beitrag zur Steigerung der strategischen Kompetenz des Staates war mit der Behebung der strukturellen Mängel geleistet worden, indem Voraussetzungen geschaffen wurden, der Landesführung mehr Zeit für Überlegungen strategischer Dimensionen freizuhalten.

Was allerdings noch fehlte, war eine inhaltliche Problemverdichtung und -durchdringung der sicherheitspolitischen Materie, die den „relativ breit definierten Sachgegenstand unabhängig von den sektoriellen Verwaltungsansprüchen einer zeitlich ausholenden und sachlich vernetzten Betrachtungsweise [entgegenführen konnte], um Einzelfragen aus einer Gesamtsicht heraus [zu] beurteilen und Massnahmen vor dem Hintergrund eines grösseren Zusammenhanges einleiten zu können“.<sup>1</sup> Dieses übergeordnete Dach im Sinne einer umfassenden sicherheitspolitischen Konzeption der Schweiz war noch zu konstruieren. Bislang war nur für eines der verschiedenen Mittel der Landesverteidigung eine Konzeption vorhanden, nämlich die erwähnte militärische Konzeption.

1 Lendi, Martin. Strategische Führung in der Politik. In: Franz Muheim – ein welt-offener Urner. Festschrift zum 70. Geburtstag. Hg. Hansheiri Inderkum. Altdorf 1993. S. 117–124, hier 120.

## 5.1 Von der reinen Atomwaffen- zur umfassenden Strategiediskussion

Bei der Analyse der Entwicklung des strategischen Denkens in der Schweiz ist zu beachten, dass die Formulierung des Programmes der kleinstaatlichen Selbstbehauptung im Nuklearzeitalter in besonderem Masse beeinflusst wurde von der internationalen Diskussion Anfang der sechziger Jahre. Diese war gekennzeichnet vom Übergang der Atom- zur Gesamtstrategiediskussion. Im Nachgang übertrugen die schweizerischen Strategietheoretiker deren grundsätzliche Überlegungen zur modernen Landesverteidigung auch auf die Schweiz, wobei dies vordergründig in der umstrittenen Forderungen nach einer schweizerischen Abschreckungsfähigkeit kulminierte. Erst in längerer Perspektive betrachtet wird deutlich, dass in diesen ersten Ansätze zur Gesamtstrategie bereits der Kern einer umfassenden Strategie mit ausgreifender, aktiver Komponente enthalten war.

### *5.1.1 Der Einfluss ausländischer Strategietheoretiker*

Die intellektuellen Auseinandersetzungen über eine adäquate Strategieformulierung im Nuklearzeitalter gingen von der Erkenntnis aus, dass es sich bei den zerstörerischen Nuklearwaffen nicht nur um eine Verstärkung der militärischen Feuerkraft handelte, sondern sich weitaus grundsätzlichere Fragen politisch-psychologischer Dimensionen stellten. Vor dem Hintergrund der Nuklearisierung der Weltpolitik wurde zunehmend eine Akzentverschiebung der staatlichen Selbstbehauptung vom militärischen in den politischen Bereich propagiert. Das Erkennen der Grenzen der Verteidigbarkeit legte eine Abkehr von den traditionellen Konzepten hin zu einer integralen und interdisziplinären Sichtweise nahe.

Die strategischen Vordenker waren primär englischer und amerikanischer Herkunft wie beispielsweise am bekanntesten Basil Henry Liddell Hart oder Hermann Kahn. Aber es gilt auch die französischen Beiträge zur strategischen Literatur zu beachten, wie jene von Raymond

Aron, Pierre Gallois, vor allem aber diejenigen von André Beaufre.<sup>2</sup> Dieser französische Strategietheoretiker inspirierte die Entwicklung der schweizerischen Strategie besonders nachhaltig.<sup>3</sup>

Der Kriegstheoretiker Liddell Hart stellte in seinen grundsätzlichen Überlegungen zur Rangfolge zwischen Politik und Kriegführung fest, dass über ein Jahrhundert lang die Vernichtung der feindlichen Streitkräfte auf dem Schlachtfeld als das einzige echte Ziel im Krieg gegolten habe. Zweck der staatlichen Kriegführung stelle indessen ein besserer Friede dar. Da der militärische Sieg nicht gleichbedeutend sei mit diesem politischen Grundziel, unterschied Liddell Hart deshalb „reine Strategie“ – die sich mit der Frage der Erringung militärischer Siege befasst – von der „höheren und grösseren Strategie“. Deren Aufgabe sei es, den Frieden zu gewinnen. Sie müsse sich fragen, mit welchen direkten und indirekten Mitteln der Gegner unter den geringsten Kriegsverlusten und Schäden am leichtesten unterworfen werden könne. Die Perfektion der Strategie liege darin, die Entscheidung ohne eigentlichen Kampf zu erzwingen.<sup>4</sup>

Hermann Kahn unternahm es, über das Udenkbare nachzudenken. Die Vorstellung von Clausewitz, wonach der Krieg einen Zweikampf darstelle, bei dem die Kontrahenten durch den Einsatz aller ihnen zur Verfügung stehenden Mittel versuchen, dem Gegner ihren Willen aufzuzwingen, war der Ausgangspunkt seiner Überlegungen. Konsequenz dieses Verhaltens sei, dass jede Vermehrung der militärischen Bemühungen der einen Seite eine entsprechende Reaktion der anderen zur

2 Zur allgemeinen Einführung in die Werke der wichtigsten strategischen Denker: Stahel, Albert A. *Klassiker der Strategie: Eine Bewertung*. Strategische Studien, Bd. 6. Zürich <sup>2</sup>1996; Ders. *Strategisch denken: Ziel – Mittel – Einsatz in Politik, Wirtschaft und Armee*. Strategische Studien, Bd. 14. Zürich 1997.

3 Zur Bedeutung der ausländischen Beeinflussung der schweizerischen Strategiedebatte in den sechziger Jahren: Senn, Hans. *Der Beitrag Gustav Dänikers zur Entwicklung des operativen und strategischen Denkens*. In: *Strategie: Beiträge zur Sicherheitspolitik, Unternehmensführung und Kommunikation*. Festgabe für Gustav Däniker zum 65. Geburtstag. Hg. Daniel Heller et al. Zürich 1993. S. 29–44, hier 31f.; Ernst, *Die Konzeption der schweizerischen Landesverteidigung 1815 bis 1966*, S. 185f.

4 Liddell Hart, Basil Henry. *Strategy*. New York <sup>2</sup>1974.

Folge habe. Wenn diese Wechselwirkung der Gewaltanwendungen durch die Politik nicht gemässigt werde, so führe dies unweigerlich in die Katastrophe. Im Nuklearzeitalter gelte es daher, die Gefahr einer Eskalation des Konfliktes durch eine straffe politische Führung in den Griff zu bekommen, mit dem Ziel, die militärische Auseinandersetzung auf einer möglichst niedrigen Sprosse der Eskalationsleiter zum eigenen Vorteil zu beenden.<sup>5</sup>

In ähnlichem Sinne argumentierte der französische General André Beaufre. Die Verbreitung der Kernwaffen sowie der rasche technologische Fortschritt riefen nach neuen Konzepten. Dabei sei es Aufgabe der strategischen Denkweise, die kriegerischen Ereignisse richtig zu erfassen und die wirksamsten Gegenmassnahmen einzuleiten. Das Ziel der Strategie bestehe dabei darin, die von der Politik gesetzten Aufgaben unter bestmöglicher Verwendung der verfügbaren Ressourcen zu erfüllen. Strategie bildete im Sinne von Beaufre immer nur einen Bestandteil höherer politischer Entscheidungen.

Im Zeitalter der totalen Kriegführung forderte Beaufre eine Gesamtstrategie. Nur so könnten die Operationen in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Diplomatie und Militär aufeinander abgestimmt werden. Dabei hob er den Begriff der Strategie von der rein militärischen auf die Ebene der umfassenden Führung des Krieges in all seinen Erscheinungsformen. Aus den unvorstellbaren Risiken, die dem Einsatz atomarer Waffen innewohnen, zog Beaufre den Schluss, dass nicht die kämpferische Bewährung der Streitkräfte im Vordergrund stehe, sondern die Kriegsverhinderung wichtigste Zielsetzung darstelle. Allerdings gelte es sich auch gegen alle Ebenen der Kriegführung unterhalb des atomaren Schlagabtausches zu wappnen. Angesichts der Zerstörungskraft der Massenvernichtungsmittel seien nämlich offene Konflikte zwischen den Atommächten kaum mehr vorstellbar, denn selbst konventionelle Kriege trügen die Gefahr einer Eskalation auf ein nukleares Niveau in sich. Entsprechend sollten sich gemäss Beaufre die abwehrenden Massnahmen auf alle Ebenen der Kriegführung verlagern, auch auf die Methoden der sogenannten „indirekten Kriegfüh-

5 Kahn, Hermann. *Thinking about the Unthinkable*. New York 1962; Ders. *On Escalation*. New York 1965.

rung“, die sich in politisch-psychologischen Agitationen, Subversion, Wirtschaftsspionage, Sabotage und Terrorismus manifestierte.<sup>6</sup>

Beaufre prägte schliesslich das Wesen der Dissuasion wie kein Zweiter – ein Begriff, der die schweizerische Landesverteidigung nachhaltig prägen sollte. Zur Dissuasion meinte er:

La dissuasion vise à empêcher une puissance adverse de prendre la décision d'employer ses armes, ou plus généralement d'agir ou de réagir en présence d'une situation donnée par l'existence d'un ensemble de dispositions constituant une menace suffisante. C'est donc un résultat psychologique que l'on recherche par le moyen d'une menace.<sup>7</sup>

Die komplexen, in ihrer Intensität stark gestiegenen Umfeldbedingungen zwangen im Verlaufe der sechziger Jahre auch die Schweiz, systematisch über die Behauptung des Staates nachzudenken und entsprechende konzeptionelle Lösungen zu formulieren. Die Schweiz stand in dreierlei Hinsicht vor mannigfachen Herausforderungen: Neu war erstens die mögliche atomare Erpressung des Landes mit der potentiellen Vernichtung der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen. Zweitens vermochte das schweizerische, vorwiegend aus infanteristischen Verbänden bestehende Heer gegenüber den spezifischen Merkmalen des taktischen Atomkrieges kaum zu bestehen, wurde doch die Wirkung konventioneller Streitkräfte mit dem Zwang zur Auflockerung massiv beeinträchtigt. Und drittens fanden die Methoden der indirekten Kriegführung im hochtechnisierten Umfeld der Schweiz zunehmend mehr Ansatzpunkte, da beispielsweise die Energie- und Rohstoffversorgung von einem verwundbaren Verbundsystem abhängig wurden.<sup>8</sup>

Das Erkennen der Grenzen der klassischen Verteidigbarkeit des Territoriums führte die Notwendigkeit einer integralen Sichtweise auch in der Schweiz vor Augen. Gerade auch die Beschäftigung mit der Frage nach einer eigenen nuklearen Bewaffnung ab Ende der fünfziger Jahre

6 Beaufre, André. *Introduction à la Stratégie*. Paris 1963. [Deutschübersetzung: *Totale Kriegskunst im Frieden*. Frauenfeld 1964]; Ders. *Dissuasion et Stratégie*. Paris 1964.

7 Beaufre, *Dissuasion et Stratégie*, S. 21.

8 Vgl. Senn, *Friede in Unabhängigkeit*, S. 105f.

bewirkte, dass die im Ausland schon länger geführte Debatte über die grundsätzlichen Probleme der staatlichen Selbstbehauptung im Nuklearzeitalter nun allmählich auch in der Schweiz Fuss fasste.

#### *5.1.2 Däniker, Buchbinder und Ernst als Impulsgeber für die Entwicklung einer schweizerischen Gesamtstrategie*

Ansätze eines neuen strategischen Denkens in der Schweiz artikulierten sich Mitte der sechziger Jahre namentlich in den Beiträgen des Militärpublizisten Gustav Däniker, der sich bereits im militärischen Konzeptionsstreit Ende der fünfziger Jahre auf der Seite der Befürworter der „Mobile Defence“ exponiert hatte und im weiteren Verlauf der Formulierung der schweizerischen Sicherheitspolitik noch eine dominierende Stellung einnehmen sollte.<sup>9</sup> Daneben sind aber auch die grundsätzlichen strategischen Überlegungen von Heinrich Buchbinder zu würdigen. Auch er war bereits in der Vergangenheit als Begründer der Schweizerischen Bewegung gegen atomare Aufrüstung in Erscheinung getreten. Schliesslich ist als dritter Akteur Oberstkorpskommandant Alfred Ernst zu erwähnen, der eine verwaltungsinterne – und deshalb bisher wenig gewürdigte – Studie einer schweizerischen Gesamtstrategie vorlegte. Ernst war ebenfalls kein Unbekannter, hatte er doch im Konzeptionsstreit als einer der Wortführer der „Area Defence“ Stellung bezogen.

Gustav Däniker kam in seinen Schriften zum Ergebnis, dass die traditionelle militärische Verteidigung den neuartigen Bedrohungssituationen – Nuklearwaffen oder Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle – nicht mehr adäquat begegnen könne. Ein fundamentales Umdenken in der Angelegenheit der schweizerischen Landesverteidigung tue not. Unter

9 Zur Würdigung Gustav Dänikers, die schweizerische Diskussion von der operativen auf die strategische Ebene verlagert zu haben: Ernst, Die Konzeption der schweizerischen Landesverteidigung, S. 313; Senn, Der Beitrag Gustav Dänikers zur Entwicklung des operativen und strategischen Denkens, S. 32f.  
Vgl. auch die Nekrologe: Gasteyger, Curt. Offizier und strategischer Denker: Zum Tod von Gustav Däniker. In: Neue Zürcher Zeitung, 4. September 2000; Ernst, Hans-Ulrich. Einzigartiges strategisches Wirken: Zum Hinschied von alt Divisionär Gustav Däniker. In: Zürichsee-Zeitungen, 5. September 2000.

dem Eindruck des französischen Kriegstheoretikers André Beaufre, der, wie dargelegt, Anfang der sechziger Jahre eine staatliche Gesamtstrategie im Atomzeitalter entworfen und die Dissuasionstheorie geprägt hatte, veröffentlichte Däniker seine grundsätzlichen Überlegungen zum ersten Mal im Beitrag „Zurück zur Strategie“ im Jahre 1964.<sup>10</sup>

Däniker kritisierte darin, dass durch den Eindruck des Réduits im Zweiten Weltkrieg die strategische Diskussion in der Schweiz negativ beeinflusst worden sei. Man habe gedacht, dass eine integrale Verteidigung von Volk und Land nicht mehr möglich sei und es schliesslich nur noch darum gehen könne, die politische Schweiz zu schützen, was so lange gewährleistet sei, als „irgendwo am Gotthard noch eine Schweizer Fahne [wehe].“<sup>11</sup> Mit seinem im Titel des Aufsatzes ersichtlichen programmatischen Aufruf forderte er ein neues strategisches Denken, denn die Sachlage habe sich seit der Einführung der Atomwaffen grundlegend geändert.<sup>12</sup> Die allgemeine Bedrohungslage sei durch die praktisch unbegrenzte Zerstörungskraft und die zeitlich und örtlich dauernd bestehende Gefahr massiv gestiegen. Laut Däniker beschäftigte sich die gültige bundesrätliche Botschaft zur Truppenorganisation 61 nicht mit dieser Problematik, sie sei auf der operativen Ebene stecken geblieben. Was seiner Meinung nach fehlte, war eine eingehende Analyse des fundamentalen Wandels des Kriegsbildes und dessen Konsequenzen.

Ausgangspunkt der diesbezüglichen Überlegungen Dänikers war die Forderung, dass im Nuklearzeitalter zu den beiden bisherigen Zielen der schweizerischen Sicherheitspolitik, nämlich Bewahrung der

10 Däniker, Gustav. Zurück zur Strategie: Konsequenzen des neuen Kriegsbildes für die schweizerische Landesverteidigung. In: Si vis pacem: Militärische Betrachtungen von Schweizern. Festschrift für Georg Züblin zum 60. Geburtstag. Frauenfeld 1964. S. 84–101.

11 Ebd., S. 86.

12 Däniker wies verschiedentlich auf die „Irreführungen“ durch die klassische Theorie hin – gemeint ist Clausewitz, der mit Strategie die Lehre vom Gebrauch der Gefechte zum Zweck des Krieges bezeichnete und den Sieg einzig in der Zerschlagung der feindlichen Streitkräfte sah. Entsprechend habe sich die Schweiz, so Däniker, vom strategischen Denken, das auch hierzulande lediglich verstanden wurde als die Kunst, diese Art von Sieg herbeizuführen, verabschiedet.

Unabhängigkeit und Behauptung des Territoriums, neu als drittes Ziel der Schutz der Bevölkerung vor der Vernichtung hinzutreten müsse. Letztere sei möglich, ohne dass feindliche Truppen einmarschierten. Viel wahrscheinlicher sei die Drohung mit der physischen Vernichtung. Diese nukleare Erpressung würde wohl den gefährlichsten Angriff auf die schweizerische Unabhängigkeit darstellen. Däniker war sich aber auch bewusst, dass eine solche Bedrohung schwer vorstellbar sei:

Wir sind uns bewusst, dass solche Gedanken vielerorts als rein theoretisch angesehen werden. Aber so schwer vorstellbar es ist, dass wir einer solchen Bedrohung als einzelner Staat unterworfen würden, so wenig kann bestritten werden, dass der ‚single out‘, das heisst das Herausbrechen einzelner Staaten aus einem Bündnis mit dieser Art Erpressung, bereits versucht worden ist. Umgeben von einem atombewaffneten Frankreich, Italien oder Deutschland, würden wir im weiteren sicher augenblicklich erfahren, dass die Welt in Zukunft nur zwei Arten von Staaten kennen wird: solche, die mit Vernichtung und mit Vergeltung drohen können, und solche, die dazu nicht in der Lage sind.<sup>13</sup>

Die drei genannten Ziele der schweizerischen Landesverteidigung verlangten deshalb gebieterisch, dass überhaupt kein Krieg gegen die Schweiz ausbrechen dürfe, denn im Falle kriegerischer Ereignisse könnten weder Armee noch Zivilschutz den Schutz der Bevölkerung vor vollständiger Vernichtung gewährleisten. Da aber das bisherige konventionelle Militärpotential gegen einen atomar gerüsteten Feind nicht ausreichte, waren für Däniker deshalb nur noch drei Strategien für das Verhalten der Schweiz denkbar:

- „Resignieren“ angesichts der beschränkten kleinstaatlichen Möglichkeiten: Mit dem weiteren Ausbau der konventionellen Armee und dem passiven Schutz der Bevölkerung nehme man in Kauf, dass diese Massnahmen zwar für die konventionelle Kriegführung ausreichend Schutz biete, für alle atomaren Formen einschliesslich der Erpressung seien sie jedoch völlig ungenügend.
- „Ein Bündnis eingehen“: Däniker glaubte allerdings kaum, dass dabei etwas zu gewinnen sei, denn die Festigkeit der Bündnisse

13 Ebd., S. 93f.

zwischen Starken und Schwachen sei „je länger, je unsicherer“. Ausserdem mache im Moment das Bündnis der westlichen Staaten eine Krise nach der anderen durch. Schliesslich biete das bestehende Bündnissystem in Europa bereits einen gewissen Schutz.

- „Nach Möglichkeiten suchen, die Abschreckung auf die atomare Ebene auszudehnen“:<sup>14</sup> Dies, so Däniker, scheine „der einzig richtige Weg“. Mit Passivität wäre nichts gewonnen, vielleicht aber alles verloren. Man müsse sich jedoch bewusst sein, dass das Bemühen um eine wirklich eigenständige Verteidigung im Atomzeitalter nicht nur Schwierigkeiten materieller Art, sondern auch politische Probleme mit sich brächten. Ein rascher und endgültiger Entscheid über unsere atomare Rüstung könne deshalb nicht getroffen werden, doch scheine dies ein zusätzlicher Grund, sich ernsthaft mit der Frage der atomaren Bewaffnung auseinanderzusetzen.<sup>15</sup>

Obwohl Däniker nur ein kleineres Atomwaffenpotential in Betracht zog, würde damit seiner Meinung nach die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Abschreckung bereits massiv erhöht werden. Es würde darum gehen, dem Erpresser oder Angreifer das Risiko einer Vergeltung entgegenstellen zu können, welche für ihn einen untragbaren Schaden bedeuten würde. Däniker schloss seinen provokativen Artikel mit dem Aufruf, den Spielraum für eine schweizerische Strategie voll auszuschöpfen:

Die militärische Unabhängigkeit ist ein wertvolles Gut, da von ihr die politische Unabhängigkeit weitgehend abhängt. [...] Die militärische Unabhängigkeit darf unseres Erachtens aber erst dann aufgegeben werden, wenn alle Möglichkeiten erschöpft sind, eine schweizerische Strategie zu verwirklichen, die Aussicht besitzt, unsere Ziele zu gewährleisten. Erschöpft sind diese Möglichkeiten aber noch lange nicht!<sup>16</sup>

14 Der Terminus „Abschreckung“ wurde in den sechziger Jahren sowohl in bezug auf die konventionelle als auch auf die nukleare Kriegführung gebraucht. Der Begriff wurde in der schweizerischen Strategieliteratur erst später durch das im Bericht der Studienkommission Schmid verankerte Wort der „Dissuasion“ als spezifisches Abwehrverhalten der Schweiz ersetzt.

15 Däniker, Zurück zur Strategie, S. 96f.

16 Ebd., S. 100.

Während diese Darlegung seiner Gedankengänge anfänglich nur in Fachkreisen einige Beachtung fand, wurde sein zwei Jahre später veröffentlichtes Buch „Strategie des Kleinstaats“ (1966), in welchem er seine Überlegungen weiter ausdifferenzierte, aufs Heftigste kritisiert. Dänikers hauptsächliche Forderung, mittels einer eigenen Atombewaffnung ein schweizerisches Abschreckungspotential aufzubauen, stiess auf krasse Ablehnung. Zusätzliche Beachtung fand sein Werk wegen des Publikationszeitpunktes, da es unmittelbar nach Erscheinen der bundesrätlichen Konzeption der militärischen Landesverteidigung veröffentlicht wurde.

Einleitend geisselte er mit deutlichen Worten – als „zorniger, nicht mehr ganz junger Mann“<sup>17</sup> – die mangelhafte Bedrohungsanalyse, die der militärischen Verteidigungsdoktrin von 1966 zugrunde liege:

Warum wird im Jahre 1966 noch immer beinahe ausschliesslich vom Kampf der Streitkräfte um ein Territorium gesprochen, während alle übrigen Formen der Auseinandersetzung entweder summarisch behandelt werden oder überhaupt unerwähnt bleiben? Mit welchem Recht fordert man ein Volk auf, rund 30% seiner kollektiven Ausgaben für eine Versicherungspolice zu verwenden, die kaum einen der möglichen Schadenfälle noch deckt?<sup>18</sup>

Däniker warf den Verantwortlichen der neuen militärischen Konzeption vor, dass sie sich – basierend auf dem herkömmlichen klassischen Begriff der Verteidigung – immer noch auf die Kriegführung einstellten, statt sich auf die Abschreckung zu konzentrieren, damit ein Krieg, in dem die Chancen auf Verteidigung gering seien, überhaupt nicht ausbreche. An der Konzeption 66 bemängelte er insbesondere, dass sie auf eine ganze Reihe wahrscheinlicher Bedrohungsformen keine Antwort kenne und sich „unbekümmert um diese gefährlichen Lücken auf die sogenannte wahrscheinlichste, in Wirklichkeit aber recht massiv zu unseren Gunsten zurechtgestutzte Kriegsform konzentriert, um bei ihrer

17 Däniker, Schweizerische Selbstbehauptungsstrategien im Kalten Krieg, S. 115.

18 Däniker, Gustav. Strategie des Kleinstaats: Politisch-militärische Möglichkeiten schweizerischer Selbstbehauptung im Atomzeitalter. Frauenfeld-Stuttgart 1966. S. 37.

Beurteilung erst noch zugeben zu müssen, dass auch hier der Erfolg reichlich unsicher ist“.<sup>19</sup>

Enttäuscht über die neue Armeekonzeption, die sich den Problemen einer Bedrohung durch atomare Erpressung und subversive Kriegführung erneut entzogen habe und deren Vorstellung einer „totalen Verteidigung“ noch zu stark auf die Geschehnisse des Zweiten Weltkrieges fixiert seien, forderte Däniker mit Nachdruck eine integrale Gesamtkonzeption der staatlichen Selbstbehauptung. Ausgehend von den drei bereits früher genannten Zielen des Kleinstaates – Erhaltung der Handlungsfreiheit nach aussen und nach innen, Behauptung des eigenen Territoriums sowie Schutz der Bevölkerung vor Vernichtung – gelangte der Verfasser zur Überzeugung, dass nicht mehr Vorbereitung zur Kriegführung das Hauptziel sein dürfe, sondern die präventive Kriegsverhinderung im Zentrum strategischer Überlegungen stehen müsse.

Neben der bisherigen, traditionell ausgerüsteten Armee, die für eine rein konventionelle Auseinandersetzung vorbereitet sei, müsse eine operative atomare Bewaffnung der Schweiz ins Auge gefasst werden, um die nukleare Erpressbarkeit der Schweiz zu verringern. Laut Däniker könnte die Schweiz aus eigener Kraft und für einige hundert Millionen Franken pro Jahr in den folgenden 20 Jahren 300 bis 400 Atomsprenköpfe kleineren und mittleren Kalibers herstellen.<sup>20</sup> Im Mittelstreckenbereich dieser „Eurostrategie“ hätte die Schweiz damit die ideale Waffe der Abschreckung und des Nichtgebrauchs. Däniker schloss sein Plädoyer für eine atomare Rüstung der Schweiz mit den Worten: „Sie in Angriff zu nehmen und mit aller Energie voranzutreiben [...] ist eine staatspolitische Notwendigkeit.“<sup>21</sup>

19 Ebd., S. 19.

Däniker bezog sich hierbei auf die allgemein geäusserte Annahme, wonach ein konventioneller Angriff auf die Schweiz mit begrenztem, rein militärischem Einsatz von Massenvernichtungsmitteln als die wahrscheinlichste Bedrohung angesehen werden musste, da es im Interesse eines Gegners liegen müsse, sein Angriffsobjekt unzerstört in die Hände zu bekommen.

20 Ebd., S. 161.

21 Ebd., S. 180.

Dänikers Gedanken riefen scharfe Ablehnung hervor, wie die Rezensionen seines Buches zeigen. So schrieb SP-Nationalrat Walther Bringolf in der Weltwoche, in der einzelne Kapitel der „Strategie des Kleinstaats“ abgedruckt worden waren, von einem schlicht „überflüssigen Buch“.<sup>22</sup> Bringolf stellte bei der Militärführung gar den Antrag, Däniker aus dem Generalstab zu entlassen – was allerdings abgelehnt wurde.<sup>23</sup> Andere Kommentatoren sprachen von Defätismus, der durch die Schrift Dänikers verbreitet werde. So bezichtigte die Zeitung „Der Bund“ den Autor, „jenen Kreisen in die Hände zu arbeiten, die [...] unter Anwendung verwerflichster Methoden die geistige Widerstandskraft unseres Volkes zu unterhöhlen versuchen“.<sup>24</sup>

Die gründlichste Auseinandersetzung mit Dänikers Überlegungen wurde von Karl Schmid angestellt. In seiner Buchbesprechung im Tages-Anzeiger würdigte er zwar die Wichtigkeit des Buches, insofern es zur Überprüfung der Grundlagen der Landesverteidigung anrege. Der Zugang zur Thematik werde aber in der Frage des Stils dadurch erschwert, dass sich der „ungeduldige Autor überflüssigerweise [...] nicht auf die Darlegung seiner Argumente beschränkt, sondern diesen durch polemische Ausfälle Nachdruck verleihen zu müssen glaubt“. Verfehlt erschien Schmid insbesondere, wie Däniker die Idee der totalen Landesverteidigung ironisierte.<sup>25</sup>

22 Weltwoche, 9. Dezember 1966.

23 Vgl. Däniker, Schweizerische Selbstbehauptungsstrategien im Kalten Krieg, S. 115.

24 Der Bund, 27./28. August 1966.

25 Schmid, Karl. Sind Atomwaffen für die Schweiz unerlässlich? Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Buch von Gustav Däniker über die „Strategie des Kleinstaats“. In: Tages-Anzeiger, 29. Oktober 1966. [Wiederabdruck in: Schmid, Gesammelte Werke V, S. 7–13.]

Damals noch nicht absehbar, dass Schmid dereinst die wichtige Studienkommission für strategische Fragen präsidieren werde, wollte dieser seine Gedanken ursprünglich anonym veröffentlicht wissen: „Die Sache ist so, dass ich die Filiale ‚Militärisches‘ im Kaufhaus meines Lebens geschlossen habe. (...) Ich mag auf keinen Fall nachher in Repliken eintreten und darauf angesprochen werden!“ Brief von Karl Schmid an August E. Hohler [Redaktor beim Tages-Anzeiger], 12. Oktober 1966. AfZ, Nachlass Karl Schmid, VIII: Publikationen, 190. [Wiederabdruck in: Schmid, Gesammelte Werke V, S. 296f.]

Auf inhaltlicher Ebene trat der Rezensent Dänikers Argumentation entgegen, indem er primär dessen Grundannahme in Frage stellte:

Lässt sich tatsächlich mit irgendeiner in Rechnung zu stellenden Wahrscheinlichkeit annehmen, bei im übrigen allgemeiner Waffenruhe werde eine atomare Erpressung gegen die Schweiz – nur gegen sie – ausgeübt? [...] Unendlich viel wahrscheinlicher als dieser ist aber der andere Fall, dass ein Konflikt zwischen Weltmächten ausbricht, in dessen Verlauf vielleicht ein Ultimatum an die Schweiz gestellt wird. [...] Wird diese Auseinandersetzung atomar geführt, so würde die Drohung der Schweiz mit dem Einsatz ihrer eigenen Atommittel unseres Erachtens wirkungslos bleiben. [...] Dänikers Logik stimmt, aber ihre Voraussetzung – die isolierte Drohung gegenüber der Schweiz, ohne allgemeine Kriegssituation – halten wir für grenzenlos unwahrscheinlich.<sup>26</sup>

Schmid kritisierte zudem die Rückwirkungen einer atomaren Aufrüstung auf die bestehende Schweizer Armee. Er befürchtete, dass diese zulasten der operativen und taktischen konventionellen Verteidigungsbereitschaft gehen könnte. Schliesslich würde die vorgeschlagene atomare Strategie des Kleinstaates „in schwer absehbarem Ausmass auch das politische Gesicht“ der Schweiz verwandeln. „Möglicherweise würde man eine schweizerische ‚Force de frappe‘ hüben und drüben eher als ein Symbol schweizerischer Egozentrik denn als einen Beitrag zur Erhöhung der strategischen Stabilität in Europa interpretieren.“<sup>27</sup> Deshalb, so die Schlussfolgerung Karl Schmid, bleibe die operative Abschreckung nach wie vor die primäre Aufgabe der Armee und die

Zur Frage der „Polemik“ erwiderte Gustav Däniker in einem Brief an Schmid, dass ihm dies nach jahrelangen Auseinandersetzungen „mit gewissen Persönlichkeiten unserer Armeeführung ein Bedürfnis gewesen“ sei. „Diese Herren sind imstande, uns (...) ein ganz enges und einseitiges Konzept, wie z.B. die ‚totale Landesverteidigung‘, als Lösung aller Probleme vorzusetzen. (...) Einer Irreführung wollte ich vorbeugen.“ Brief von Gustav Däniker an Karl Schmid, 30. November 1966. AfZ, Nachlass Karl Schmid, VIII: Publikationen, 190. [Wiederabdruck in: Schmid, Gesammelte Werke V, S. 297.]

26 Schmid, Sind Atomwaffen für die Schweiz unerlässlich, S. 9f.

27 Ebd., S. 12.

Erhöhung der Chance des Überlebens der Nation die primäre Aufgabe der Landesverteidigung.<sup>28</sup>

Diese letzte in der Öffentlichkeit geführte Debatte über eine Schweizer Atombewaffnung hatte im Gegensatz zu jener der späten fünfziger Jahre keinen Einfluss mehr auf die Entscheidungsträger, da sich der Bundesrat zu diesem Zeitpunkt bereits abwartend und passiv verhielt. Obwohl es sich bei Dänikers Vorstoss – gerade auch im Nachgang zur Mirage-Affäre – folglich um ein aussichtsloses Nachhutgefecht handelte, sollte sein Bemühen um eine strategische Sichtweise der schweizerischen Selbstbehauptung aber aus anderen Gründen bleibende Nachwirkung besitzen. Damals im allgemeinen Aufschrei wegen der Forderung nach einem atomaren Abschreckungspotential zwar kaum beachtet – aus heutiger Sicht aber der interessantere Aspekt – waren nämlich Dänikers Überlegungen zu einer Aktivierung der schweizerischen Aussenpolitik.

Angesichts der gegenseitigen Abhängigkeiten in den internationalen Beziehungen und der allgegenwärtigen Vernichtungsgefahr, sei es entscheidend, so Däniker, zur allgemeinen Kriegsverhinderung aktiv beizutragen. Der politische Spielraum des Kleinstaates müsse genutzt werden, „um die Fragen der Unabhängigkeit und Sicherheit mitzubestimmen und nicht nur passiv hinzunehmen“.<sup>29</sup> Deshalb sei die

28 Ebd., S. 13.

Dass Däniker die damals gegen seine eurostrategische Abschreckung des Kleinstaates ins Feld geführten Kritikpunkte in späteren Jahren anerkannte, zeigen seine Überlegungen zur Dissuasion in den achtziger Jahren, wo er freimütig gestand, von Beaufre zunächst „irreführt“ worden zu sein. Däniker, Dissuasion, S. 12f. Bereits im Jahre 1969 äusserte sich Däniker in der Atomwaffenfrage um einiges bedächtiger. In einer VFWW-Studie beschränkte er sich nämlich lediglich auf die auch vom Bundesrat postulierte Forderung, nur die Entwicklung der Atomwaffentechnologie zu verfolgen und eine ausreichende Studienbasis zu schaffen. Ders., André Alois Wicki. Die Armee im Rahmen der Gesamtverteidigung. Hg. Verein zur Förderung des Wehrwillens und der Wehrwissenschaft. Studien zur Wehrbereitschaft der Eidgenossenschaft, Nr. 3. Zürich 1969. S. 21.

29 Däniker, Strategie des Kleinstaats, S. 206. Vgl. auch: Däniker, Gustav. Friedenssicherung im Vorfeld von Konflikten. In: Nichtmilitärische Landesverteidigung. Festschrift für Ernst Uhlmann zum 65. Geburtstag. Frauenfeld 1967. S. 183–202.

aktive Aussenpolitik als Verteidigungsmassnahme auf weite Sicht [...] das eine Gebot der Stunde. Wir müssen sie ohne Illusionen bezüglich unseres Einflusses und unserer Möglichkeiten, aber mit dem zähen Willen einleiten, die besten schweizerischen Traditionen in das mannigfaltige Kräftespiel hineinzutragen.<sup>30</sup>

In der Skizze der schweizerischen Sicherheitspolitik, wie sie seiner Meinung nach in den achtziger und neunziger Jahren auszusehen habe, nannte Däniker folgende konkrete Aktivierungsfelder. Er forderte eine starke Aussenpolitik mit intensivierter internationaler Mitarbeit – vor allem im Rahmen der Vereinten Nationen. Ebenfalls als wichtig erachtete er die Integration militärischer Mittel in das sicherheitspolitische Instrumentarium in Form eines Schweizer Blauhelmkontingentes, wie es damals vereinzelt bereits diskutiert worden war.<sup>31</sup> Zudem sprach

30 Däniker, Strategie des Kleinstaats, S. 207f.

31 Vor den Eidgenössischen Räten stellte Aussenminister Friedrich Traugott Wahlen 1965 – ein Jahr vor Veröffentlichung der Däniker-Studie – eine schweizerische Blauhelmtruppe zur Diskussion: „Sollte es den Vereinten Nationen gelingen, (...) klare Grundlagen für friedenserhaltende Aktionen zu schaffen, so könnte die Frage an uns herantreten, ob wir (...) solche Unternehmen mit Truppenkontingenten unterstützen sollten, da die Mitwirkung neutraler Kleinstaaten in solchen Fällen besonders wertvoll ist und im konkreten Fall auch das Gewicht der Argumente gegen unsere Nichtmitgliedschaft verringern würde.“ Amtl Bull NR 1965, S. 557. Allerdings fand der anschliessende Bericht einer interdepartementalen Studiengruppe von 1967, der die Rahmenbedingungen eines schweizerischen Blauhelmkontingentes skizzierte, im internen Vernehmlassungsverfahren keine Gnade. Nicht zuletzt die Zuspitzung der Lage im Nahen Osten, als die Uno-Friedenstruppe im Vorfeld des Sechs-Tage-Krieges ihre Tätigkeit an der ägyptisch-israelischen Demarkationslinie hatte einstellen müssen, dürfte die Kritiker bestärkt haben. Mit einem kurz darauf von CVP-Nationalrat Kurt Furgler lancierten parlamentarischen Vorstoss war der erste Anlauf zur Aufstellung einer Schweizerischen Blauhelmtruppe schliesslich definitiv gescheitert. Dieser forderte nämlich ein Katastrophenhilfekorps, das der humanitären Aussenpolitik der Schweiz mehr Achtung verschaffen könne. Zudem würden sich damit etliche Nachteile umgehen lassen, die mit einem Blauhelmkontingent verbunden wären. Amtl Bull NR 1967, S. 495. Das Projekt eines Katastrophenhilfekorps sah sich im Gegensatz zu den Blauhelmen keiner Opposition gegenüber, so dass dessen erster Einsatz bereits 1973 im Zusammenhang mit der Dürrekatastrophe in der Sahel-Zone erfolgte. Vgl. Diethelm, Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920–1995, S. 191–212.

sich Däniker für die Schaffung eines Katastrophenhilfekorps aus. Weitere Absicherungen vor gewaltsamen Auseinandersetzungen versprach er sich von zu intensivierenden Rüstungskontroll- und Abrüstungsverhandlungen.<sup>32</sup>

Dass Gustav Däniker mit seiner Forderung nach Aktivierung der Aussenpolitik im sicherheitspolitischen Bereich nicht allein dastand, zeigt die Schrift „Landesverteidigung im Atomzeitalter“ von Heinrich Buchbinder, welche dieser ebenfalls 1966 veröffentlichte – wenngleich mit weit weniger öffentlicher Resonanz.<sup>33</sup> Die Parallelen sind deshalb bemerkenswert, weil es sich hierbei um einen Exponenten der äusseren Linken handelte, der als führender Kopf der Bewegung gegen atomare Aufrüstung die Vision einer nuklearen Bewaffnung des Bürgerlichen Däniker strikte ablehnte.

Ausgangspunkt der Argumentation Buchbinders war der seiner Meinung nach ungültig gewordene sicherheitspolitische Leitsatz „si vis pacem, para bellum“. Diese Doktrin kollidierte heutzutage mit der fundamental veränderten und stets bedrängenderen Realität des Atomzeitalters. Ein Nuklearkrieg würde so massive Zerstörungen hinterlassen, dass sich das Inkaufnehmen eines Krieges nicht mehr verantworten liesse.<sup>34</sup> Unter Rekurs auf Clausewitz, wonach der Krieg ein Akt der Gewalt sei, in dessen Anwendung es keine Grenzen gebe und der zum Äussersten führen müsse, folgerte Buchbinder: „Dieses Äusserste ist [mit der Atomwaffe] erreicht: ‚Wirklicher‘ Krieg kann nur noch totaler Krieg sein.“<sup>35</sup> Der totale Charakter eines künftigen allgemeinen Krieges sei unausweichlich. Hierfür waren für Buchbinder drei Gründe massgebend: Die Ziele eines allgemeinen Krieges seien erstens absolut. Das „si vis pacem“ kulminierte zweitens in einem Rüstungswettlauf, der schliesslich drittens wiederum über eine Revolutionierung der Waffentechnik die Kriegführung massiv verändert habe.<sup>36</sup>

32 Däniker, Strategie des Kleinstaats, S. 116f., 207, vor allem 212–214.

33 Buchbinder, Heinrich. Landesverteidigung im Atomzeitalter. Hg. Schweizerische Bewegung gegen atomare Aufrüstung. Zürich 1966.

34 Ebd., S. 8.

35 Ebd., S. 26.

36 Ebd., S. 20.

Damit, so folgerte Buchbinder, käme eigentlich „nur noch der Friede in Frage“. Doch real sei der Krieg in den herkömmlichen Konzepten der Erlangung der Sicherheit durch Rüstung immer noch nicht ausgeschaltet worden:

Der grossen Entscheidung – das herkömmliche sicherheitspolitische Konzept zu revidieren zugunsten einer aktiven Politik, die die anstehenden Krisen- und Konfliktherde in der Welt materiell, mit politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Lösungen, beheben würde – dieser zeitgemässen Entscheidung wird geflissentlich ausgewichen. Dafür wird unablässig weiter operiert mit dem ‚herkömmlichen Konzept‘ des ‚si vis pacem‘, das den Ausbruch eines allgemeinen Krieges irgendwann unvermeidlich macht.<sup>37</sup>

Immerhin sei man sich auf internationaler Ebene dank der strategischen Diskussionsbeiträge namhafter Experten dieser Problematik allmählich bewusst geworden, wie Buchbinder mit eindrucksvollen Zitaten prominenter Atomkritiker belegte. „Die Bestandesaufnahme kann als abgeschlossen angesehen [werden], die erste Bilanz [wirkt] ernüchternd.“ Den Verantwortlichen sei die drohende Gefahr und die Notwendigkeit einer Abkehr von traditionellen Konzepten mittlerweile bewusst. Buchbinder nannte unter anderem die beginnende Entspannung, die eingeleitete Abrüstung oder die zunehmende Wichtigkeit internationaler

37 Ebd., S. 34.

In diesem Zusammenhang befand Buchbinder auch die Tätigkeit des ehemaligen Generalstabschefs Annasohn als Beauftragter des Eidgenössischen Militärdepartementes für besondere Studien als verfehlt. Durch Abklärung und Lösung einiger vorwiegend institutioneller und organisatorischer Fragen im Kontext der totalen Landesverteidigung sei die Quadratur des Kreises nicht zu erreichen. Der Auftrag, „durch die totale Landesverteidigung sollen Sicherheit und Unabhängigkeit des Landes sowie das Leben der Bevölkerung jederzeit, unter allen Umständen und gegen jede Art des Angriffes geschützt werden“, sei schlicht nicht lösbar. Ebd., S. 10f.

Organisationen als „übereinstimmende Schlussfolgerungen“ der Diskussionen ausserhalb der Schweiz.<sup>38</sup>

„Wo steht [aber] die Schweiz?“, fragte Buchbinder, um gleich ernüchternd festzustellen, dass sie es vorziehe, „bei allen diesen Bestrebungen abseits zu stehen und durch eine Untätigkeit sondergleichen zu glänzen“.<sup>39</sup> Während die einen dem „Treiben in der Welt“ lediglich abwartend zuschauten, gebe es aber noch andere „offizielle Milieux [sic] unseres Landes“, die gar ein atomares Abschreckungspotential für den Kleinstaat Schweiz ins Auge fassten. Dänikers Ruf nach einer atomaren Strategie verurteilte Buchbinder aufs Schärfste:

Die Welt bemüht sich, die Ausbreitung von Atomwaffen zu verhindern – aber was kümmert das unsere Salonstrategen!? Als ob die ganze Diskussion und Entwicklung in der Welt an unserem Lande spurlos vorübergegangen wäre, während wir hier – von einem Kleinstaat aus! – grossmächtig drauflos operieren: Krieg verhüten durch Abschrecken und Drohung mit Vergeltung.<sup>40</sup>

Es sei eine „völlig irrealer Überschätzung der eigenen Bedeutung“, wenn die Militärs in Verkennung des wirklichen Kräfteverhältnisses und der wirklichen Sicherheitsfaktoren den realen „Abschreckungs-

38 Ebd., S. 17, 46f.

Er zitierte hier den schweizerischen Strategieexperten Urs Schwarz mit den Worten: Ziel sei es, aus der gegenwärtig zunehmenden Unsicherheit der herkömmlichen Sicherheitssysteme herauszukommen durch eine Art „Verfestigung des Kräftegleichgewichts, und zwar auf einer tieferen und weniger kostspieligen Stufe als der heute erreichten.“ Ders. Strategie: Gestern, heute, morgen. Düsseldorf-Wien 1965. S. 244.

39 Buchbinder, Landesverteidigung im Atomzeitalter, S. 56.

Daran würden, so Buchbinder, auch die Guten Dienste nichts ändern. „Der jeweils gehörte Hinweis, sie [die Schweiz] leiste durch die Zurverfügungstellung ihres Territoriums für internationale Konferenzen in hohem Masse der Welt Gute Dienste, ist hohl.“ Die internationale Staatenwelt sei in keinerlei Weise auf diese Dienstleistungen angewiesen. Die Schweiz nutznieße hier lediglich eine Tradition, die dem Land zufolge seiner vergangenen grossen Verdienste, wie jene des IKRK, keineswegs aber wegen seiner aktuellen Haltung den Welt- und Menschheitsproblemen gegenüber zugute kommt. Ebd., S. 56.

40 Ebd., S. 58.

wert“ einer kleinstaatlichen Armee mit taktisch-operativen Nuklearwaffen dermassen übertrieben.<sup>41</sup>

Sieht man aber von dieser kategorischen Ablehnung einer Schweizer Nuklearbewaffnung ab, so betonte der Autor – wie bereits sein Gegenpol Däniker – die Wichtigkeit einer international aktiven Aussenpolitik, um die Sicherheit der Schweiz zu erhöhen: „[Es] drängt sich gebieterisch auf: Mehr Politik, weniger militärisches Spiel! [...] Die reale Möglichkeit lautet: Entfaltung politischer und diplomatischer Initiativen zur [...] Rüstungsbeschränkung.“<sup>42</sup> Speziell erwähnte er dabei die Wichtigkeit des Nonproliferationsabkommens, welches das politische Klima entspannen und die ideologischen Fronten lockern soll. Gerade hier schweige jedoch die schweizerische Landesregierung trotz wiederholter Eingaben gerade seitens der Schweizerischen Bewegung gegen atomare Aufrüstung,<sup>43</sup> oder warnten schweizerische Militärschriftsteller vor „allzu überstürztem Handeln“.<sup>44</sup>

In seinem weiteren friedenspolitischen Forderungskatalog unterstützte Buchbinder die Intensivierung der Ost-West-Kontakte und insbesondere die Idee einer atomwaffenfreien Zone in Mitteleuropa. Weiter sollten internationale Organisationen geschaffen werden, mit denen Konflikte gewaltlos beigelegt werden können.<sup>45</sup> Bei all diesen Bestrebungen, so war Buchbinder überzeugt, falle gerade den kleinen, neutralen Staaten eine besondere Vorreiterrolle zu:

Aussenpolitische Aktivitäten und selbständige Initiativen, um die im Vordergrund stehenden Bestrebungen für eine kontrollierte und wirkungsvolle Rüstungsbeschränkung zu fördern und ihnen über die sich ihnen entgegenstellenden Klippen hinwegzuhelfen – das ist die

41 Ebd., S. 60.

42 Ebd., S. 62.

43 Vgl. Wortlaut des Appells der Schweizerischen Bewegung gegen atomare Aufrüstung an den Bundesrat in der von derselben Organisation herausgegebenen Zeitschrift: *Atombulletin*, Nr. 35 (Mai/Juni 1965).

44 Däniker, Gustav. Nonproliferation: Hoffnung oder Gefahr? In: *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift*, Nr. 9 (1965): S. 520–523, hier 523.

45 Buchbinder, Landesverteidigung im Atomzeitalter, S. 76–80.

Aufgabe, die die heutige Weltsituation den Kleinstaaten im Interesse ihrer eigenen nationalen Sicherheit gebieterisch auferlegt.<sup>46</sup>

Beschwörend hielt Heinrich Buchbinder in seinen abschliessenden Bemerkungen fest, dass sich die Schweiz in grundsätzlichster Weise ihrer Stellung in der Welt besinnen sollte. Die Stärke der Schweiz beginne damit,

dass sie endlich ihre eigene machtpolitische Schwäche erkennt und sich nicht länger einfach auf sie verlässt, sondern aktiv zu werden beginnt durch eigene Initiativen für die internationale Entspannung, für eine wirksame Rüstungsbeschränkung auf dem Wege zur allgemeinen und kontrollierten Abrüstung und für eine dem Atomzeitalter gemässe Friedenssicherung.<sup>47</sup>

Im Ergebnis bleibt bei der Würdigung der aktiven Aussenpolitik im Verständnis Buchbinders allerdings festzuhalten, dass in seiner Weltanschauung die Rolle der aktiven Aussenpolitik einen anderen Stellenwert besass als in Dänikers Denken. Für diesen war die militärische Landesverteidigung die bewährte Basis, die einer Aktivierung der Aussenpolitik überhaupt erst Gewicht und Glaubwürdigkeit verleihen konnte. Demgegenüber ging Buchbinder davon aus, dass die Aussenpolitik ungleich stärker kriegsverhindernd wirke als eine wie auch immer gerüstete Armee.

Trotz aller ideologischer Unterschiede zwischen den Sichtweisen von Gustav Däniker und Heinrich Buchbinder liegt die Bedeutung ihrer Überlegungen im gemeinsamen integralen Ansatz bei der Beurteilung der schweizerischen Selbstbehauptungsproblematik der sechziger Jahre. Auf lange Sicht betrachtet hatten beide Autoren mit der Betonung der aussenpolitischen Dimension den Kern einer sowohl reaktiven, passiven als auch einer ausgreifenden, aktiven Strategie bereits in ihren Werken Mitte der sechziger Jahren teilweise vorweggenommen. Ihre diesbezüglichen Überlegungen flossen später massgeblich in die Ausarbeitung des offiziellen sicherheitspolitischen Berichtes 73, dessen Hauptredaktor Däniker war, und in die friedenspolitische Alter-

46 Ebd., S. 63f.

47 Ebd., S. 80.

nativkonzeption der SP von 1972, für welche Buchbinder hauptsächlich verantwortlich zeichnete, ein.

Eine wichtige Ergänzung zu den grundlegenden Arbeiten Dänikers und Buchbinders bildete die verwaltungsinterne und deshalb in der Öffentlichkeit nicht wahrgenommene Studie unter dem Titel „Elemente einer strategischen Konzeption“, welche Oberstkorpskommandant Alfred Ernst, Kommandant des Feldarmee Korps 2, dem Generalstabschef Ende 1966 aus eigenem Antrieb im Sinne einer „Anregung“ vorlegte.<sup>48</sup> Die Studie wies ebenfalls auf das schmerzliche Fehlen einer strategischen Gesamtkonzeption hin. Die Ausführungen sind deshalb von besonderem Interesse, weil sie die Grenzen des nationalen Widerstandes ausloteten.

Ernst war der Meinung, dass die schweizerische Strategie zuallererst auf Kriegsverhinderung und erst in zweiter Linie auf Kriegsabwehr ausgerichtet werden müsse. Aufgrund der potentiell massiven Zerstörungen im Rahmen der modernen Kriegführung erkannte der Verfasser nämlich eine grundlegende Diskrepanz zwischen dem Ziel der unbedingten Führung des Abwehrkampfes und jenem, das Leben der Bevölkerung zu erhalten. Die Strategie als „ein Ausschnitt aus der Politik“<sup>49</sup> habe zwei sich teilweise ausschliessende Ziele zu verfolgen: erstens die „Unabhängigkeit und territoriale Integrität unseres Landes zu wahren oder im Falle einer Niederlage zurückzugewinnen suchen“ und zweitens „unser Volk vor der physischen Vernichtung [...] zu schützen“.<sup>50</sup> Zwar gehe es nicht darum, den Kampf im Falle einer atomaren Erpressung gar nicht aufzunehmen, denn eine Drohung des Gegners, Nuklearwaffen einzusetzen, könnte ja auch reiner „Bluff“ sein. Jedoch würde ein Kampf bis zum bitteren Ende unter Umständen viel zu grosse Verluste fordern. Damit sprach Ernst die Grenzen des sinnvollen Widerstandskampfes an.

Neben der Befassung mit der konventionellen Kriegführung äusserte sich der Autor auch kritisch zur Frage einer schweizerischen Nuklear-

48 Ernst, Alfred. Elemente einer strategischen Konzeption. Oktober 1966. BAr, E 5560 (D), 1996/188, 58. Vgl. auch: Senn, Friede in Unabhängigkeit, S. 109–112.

49 Ebd., S. 3.

50 Ebd., S. 13.

bewaffnung. Eine strategische Abschreckungswirkung könne aus Kostengründen nicht erzielt werden, während der Erfolg einer taktischen Atombewaffnung eher unsicher sei, da das schweizerische nukleare Gewicht immer kleiner als jenes eines potentiellen Gegners sein würde.<sup>51</sup> Einen Nuklearwaffeneinsatz gegen die Schweiz allein erachtete der Autor zudem als unwahrscheinlich. Diesbezüglich bestehe ein gewisser Schutz durch die Nuklearwaffen der Grossmächte.<sup>52</sup>

Gerade diese Einbettung der Schweiz in ihr strategisches Umfeld wurde von Ernst betont, wobei er den Wert der „politischen Landesverteidigung“ in den Vordergrund rückte, indem er festhielt, dass die „Erhaltung unserer staatlichen Existenz in hohem Masse vom Ansehen [abhänge], das wir in der Welt geniessen. [...] Unsere Beziehungen zum Ausland sind für das Schicksal unseres Landes von entscheidender Bedeutung.“<sup>53</sup> Daraus folgerte der Verfasser, dass die Schweiz aussenpolitisch aktiver werden müsse. Die von ihm vorgeschlagenen konkreten Massnahmen umfassten: mehr „geistige Arbeit“ im Bereich der Abrüstung und Kriegsverhinderung, aktivere Mitarbeit bei internationalen Hilfswerken, eine Neutralitätspolitik, die „alles zu vermeiden [hat], was uns in der Umwelt als kleinliche Krämer und Bürokraten erscheinen oder Zweifel an unserer ethischen Haltung aufkommen lässt“ sowie „den rechten Weg zwischen der Wahrung unserer Eigenstaatlichkeit und der Solidarität mit der übrigen Welt finden.“<sup>54</sup>

Mit diesen Worten eines höchstrangigen Militärs und strategischen Vordenkers war nun auch verwaltungsintern die Frage einer schweizerischen Gesamtstrategie definitiv auf die politische Agenda gesetzt worden. Trotz der Tatsache, dass im Gefolge der internationalen Diskussion Mitte der sechziger Jahre auch in der Schweiz eine strategische Auslegeordnung stattgefunden hatte, sollte eine offizielle staatliche Gesamtstrategie aber noch einige Jahre auf sich warten lassen. Dies liegt im Umstand begründet, dass keine Verwaltungseinheit vorhanden war, die sich mit politikbereichsübergreifenden Fragen beschäftigen

51 Ebd., S. 20f.

52 Ebd., S. 23.

53 Ebd., S. 54.

54 Ebd., S. 53f.

konnte. Zuerst musste deshalb ein Gremium geschaffen werden, das die geforderte Strategie formulieren konnte. Die in der Folge ins Leben gerufene Studienkommission für strategische Fragen erarbeitete schliesslich die Grundlagen für eine umfassende Sicherheitskonzeption. Sie stellte damit gleichsam die institutionalisierte Form des neuen interdependenten Denkens in der Sicherheitspolitik dar. In Anbetracht der zentralen Bedeutung der Studienkommission im Rahmen des Prozesses der Strategieschöpfung wird ihr nachfolgend breiten Platz eingeräumt.

## 5.2 Die Studienkommission für strategische Fragen – Durchbruch des strategischen Denkens in der Schweiz

Den unmittelbaren Anlass zur Gründung der Studienkommission für strategische Fragen lieferten die praktischen Erfahrungen der Landesverteidigungsübung vom Januar 1967. Wie in den beiden vorangegangenen Landesverteidigungsübungen der Jahre 1956 und 1963 wurden die Teilnehmer mit modernen Kriegsszenarien konfrontiert, wobei sowohl die Armee als auch die Zivilbevölkerung in die Kampfhandlungen einbezogen wurden. Trotz der übungsspezifischen Voraussetzung, dass ein – damals noch nicht existierendes – Hilfsorgan die Landesregierung in ihren Entschlüssen berate und die Koordination der Verteidigungsvorbereitungen sicherstelle, musste erkannt werden, dass die fehlende strategische Denkweise den grössten Schwachpunkt im Verhalten der Teilnehmer darstellte. Zu oft wurden kurzfristige Entscheidungen lediglich auf taktischer Ebene getroffen.<sup>55</sup>

Im Schlussbericht gab der Übungsleiter, Generalstabschef Paul Gygli, denn auch seiner Überzeugung Ausdruck, dass es das Ziel einer künftigen Verteidigungspolitik sein müsse, die militärische Abwehrkraft in eine Gesamtstrategie einzufügen, die den Bedingungen der modernen

55 Schlussbericht des Übungsleiters, Generalstabschef Paul Gygli, über die Landesverteidigungsübung vom 9. bis 14. Januar 1967 in Bern. November 1967. BAr, E 5560 (D), 1996/188, 491.

Kriegführung und den Verteidigungsmöglichkeiten des Kleinstaates gegenüber einem überlegenen Gegner gleichermaßen gerecht werde. Praktisch bedeute dies, dass die Auseinandersetzung auf möglichst vielen Ebenen geführt und das Instrumentarium des Abwehrkampfes über den militärischen Bereich hinaus erweitert werden müsse.<sup>56</sup> Wie stark die Teilnehmer zudem im Neutralitätsparadigma verhaftet waren, zeigt der Umstand, dass in der Übungsphase eines bevorstehenden Angriffes auf die Schweiz keinerlei Versuche unternommen wurden, mit einem möglichen Koalitionspartner in Kontakt zu treten.<sup>57</sup>

Angesichts der negativen Befunde im Zusammenhang mit der Landesverteidigungsübung von 1967 war dem von Unterstabschef Planung, Oberst i GSt Hans Wildbolz, schon zuvor eingereichten Begehren an den Generalstabschef betreffend die Bildung eines Ausschusses für strategische Fragen nun Erfolg beschieden. Wildbolz forderte ein Gremium, dessen Auftrag darin zu bestehen hätte, die vorhandene Fachliteratur zur Strategie zu sichten und Grundlagen für den Meinungsbildungsprozess zusammenzutragen. Er begründete seinen Vorstoss mit dem stark gestiegenen Interesse an strategischen Fragen, das insbesondere seit dem kürzlichen Erscheinen von Dänikers umstrittenem Buch „Strategie des Kleinstaats“ zu verzeichnen sei. Das Militärdepartement habe sich im Hinblick auf die bevorstehenden Grundsatzdiskussionen entsprechend zu wappnen.<sup>58</sup>

56 Ebd. Vgl. auch: Senn, Friede in Unabhängigkeit, S. 56f. Weitere Übungsleitungsmitglieder waren: Karl Schmid, Germanistikprofessor und Oberst i GSt, als Leiter der begleitenden Expertengruppe; Fred Luchsinger, NZZ-Chefredaktor, der für die politische Übungsanlage verantwortlich zeichnete; und der Militärpublizist Gustav Däniker, der das militärische Drehbuch verfasste. Diese drei Personen sollten später auch die Arbeiten der nachmaligen Studienkommission für strategische Fragen massgeblich mitbestimmen.

57 Protokoll der ersten Plenarsitzung der Studienkommission für strategische Fragen, 7. Juli 1967. Beilage: Vortrag über die Landesverteidigungsübung 1967. BAr, E 5560 (D), 1996/188, 72.

58 Eingabe des Unterstabschef Planung, Hans Wildbolz, an Generalstabschef Paul Gygli, 22. September 1966. BAr, E 5560 (D), 1996/188, 71. Vgl. auch: Senn, Friede in Unabhängigkeit, S. 109.

Oberstkorpskommandant Gygli beantragte in der Folge dem Departementsvorsteher Bundesrat Nello Celio und der Kommission für Militärische Landesverteidigung<sup>59</sup>, der Bildung einer aus verwaltungsexternen Persönlichkeiten zusammengesetzten Studiengruppe für strategische Fragen (SSF) zuzustimmen.<sup>60</sup> Nachdem diese dem Gesuch entsprochen hatte – unter dem gleichzeitigen Verweis, dass die Formulierung einer schweizerischen Nuklearpolitik in Anbetracht der aktuellen Nonproliferationsgespräche vordringlich sei<sup>61</sup> –, erliess das Eidgenössische Militärdepartement am 12. Mai 1967 die Verfügung, eine Studienkommission zu bilden mit folgendem Auftrag: „Dem Generalstabschef wird für die Ausarbeitung eines für den Bundesrat bestimmten Entwurfs zu einer strategischen Konzeption der Schweiz eine Studienkommission für strategische Fragen beigegeben.“<sup>62</sup>

### *5.2.1 Zielsetzung, Arbeitsweise und Ergebnisse der Kommission Schmid*

Die sich in der Folge konstituierende Studienkommission für strategische Fragen bestand aus 25 ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Personen. Das Präsidium hatte ETH-Professor Karl Schmid inne, ein angesehener Wissenschaftler und Generalstabsobers.<sup>63</sup> Er war für diesen Posten prädestiniert, hatte er doch seit der ersten Landesvertei-

59 Bis 1967 unter dem Namen: „Landesverteidigungskommission“ (LVK); seit 1993 unter der Bezeichnung: „Geschäftsleitung EMD/VBS“. Vgl. Huber, Hans Jörg. Die Landesverteidigungskommission: Versuch einer Geschichte und Darstellung. Diss. Gossau 1960; Senn, Hans. Die Entwicklung der Führungsstruktur im Eidgenössischen Militärdepartement. Frauenfeld 1982.

60 Brief von Generalstabschef Paul Gygli an die Kommission für Militärische Landesverteidigung, 13. Februar 1967. BAr, 5001 (G), 1980/31, 12.4.

61 Protokoll der Sitzung der Kommission für Militärische Landesverteidigung, 15./16. März 1967. BAr, E 9500.52, 1984/122, 77.

62 Studienkommission für strategische Fragen. Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz (14. November 1969). Hg. Schweizerischer Aufklärungsdienst. Schriften des SAD, Nr. 14. Stäfa 1971. S. 17 (Art. 1).

63 Zur Würdigung des sicherheitspolitischen Schaffens Karl Schmidts: Spillmann, Kurt R., Hans Künzi (Hg.). Unter Mitarbeit von Christoph Breitenmoser, Jon A. Fanzun, Patrick Lehmann, Andreas Wenger. Karl Schmid als strategischer Denker:

digungsübung von 1956 die begleitenden Expertengruppen geleitet, womit er ein ausgewiesener Kenner der Materie der Gesamtverteidigung war. Zudem hatte er sich seit dem Zweiten Weltkrieg verschiedentlich zu politisch-strategischen Fragen geäußert, wobei er eine umfassende Sicht aller Verteidigungsbemühungen forderte.

In der Kommission Schmid waren ferner namhafte Persönlichkeiten aus Armee, Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Medien vertreten. Dazu gehörten die vier Schweizer Experten für strategische Fragen Gustav Däniker, Curt Gasteyger, Jacques Freymond und Urs Schwarz. Vertreten waren auch Physiker, zum Beispiel Walter Winkler – was mit der wichtigen Frage des Nonproliferationsabkommens zusammenhing. Ferner war die Wirtschaft repräsentiert, so unter anderem durch Philippe de Weck, Generaldirektor der Schweizerischen Bankgesellschaft. Auch die Medien waren vertreten, beispielsweise durch Fred Luchsinger, Chefredaktor der Neuen Zürcher Zeitung. Mit beratender Stimme nahmen der Unterstabschef Front, der Unterstabschef Planung und der Chef der Operationssektion an den Plenarsitzungen teil.<sup>64</sup>

Das hochkarätige Gremium war insofern breit repräsentiert, als sowohl damalige Befürworter als auch Gegner einer schweizerischen Atombewaffnung Einsitz nahmen. Ebenso waren beide Lager des erbittert geführten Streites über die Verteidigungsdoktrin (dynamische versus statische Verteidigung) vertreten. Allerdings muss an dieser Stelle einschränkend erwähnt werden, dass keine Exponenten der Sozialdemokratischen Partei berücksichtigt wurden. Zudem nahmen auch keine

Beurteilungen aus historischer und aktueller Perspektive: Bericht und Auswertung der Tagung vom 1. Juli 1997. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 45. Zürich 1997; Däniker, Gustav. Karl Schmid als Soldat und Stratege. In: Beiträge zum Zweiten Karl-Schmid-Symposium. Hg. Karl-Schmid-Stiftung. Zürich 1994. S. 15–18.

Seine Schriften und Vorträge sind enthalten in: Karl Schmid: Gesammelte Werke in 6 Bänden. Hg. Thomas Sprecher, Judith Niederberger (im Auftrag der Karl-Schmid-Stiftung). Zürich 1998; seine Korrespondenz ist erschienen in: Karl Schmid: Briefe in 2 Bänden. Hg. Sylvia Rüdin (im Auftrag der Karl-Schmid-Stiftung). Zürich 2000.

64 Zur personellen Zusammensetzung der Kommission Schmid: Studienkommission für strategische Fragen, Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, S. 17f.

aussenpolitischen Experten des Politischen Departementes Einsitz in die Kommission. Letzteres ist dem Umstand zuzuschreiben, dass das Gremium ausschliesslich aus verwaltungsexternen Personen bestand.

Anlässlich der ersten Plenarsitzung der Studienkommission für strategische Fragen vom 7. Juli 1967 äusserte sich der Präsident Karl Schmid in seinen einleitenden Worten bildhaft betreffend die Zielsetzung: Bisher lägen lediglich eine Anzahl von Teilkonzeptionen vor, das umfassende Grunddokument fehle jedoch. Es gebe in der „Region totale Landesverteidigung“ eine ganze Reihe von Häusern verschiedener Grösse und Ausstattung, aber es fehlten Strassen zwischen ihnen. Die bisherige Bebauung habe „eher zufälligen Charakter, wo die verschiedenen Eigentümer und Architekten auf eigene Faust vorgingen“. Die Synthese der verschiedenen Mittel der Gesamtverteidigung sei schon verschiedentlich versucht worden, zuletzt in der Studie Annasohn. Doch dies allein reiche nicht aus, da man damit lediglich auf der operativen Stufe verbleibe. Schmid strebte danach, den Gebäudekomplex der Gesamtverteidigung nach einheitlichen Vorstellungen zu konzipieren. Der Kommission sei es aufgegeben, in die Bebauung Ordnung zu bringen, damit das, was in Zukunft errichtet werde, gewissen Grundgedanken gehorche. Nach Meinung des Kommissionspräsidenten war über die politisch-strategischen Prinzipien grösstmögliche Klarheit zu gewinnen.<sup>65</sup>

Das organisatorische Geschick Karl Schmidts sorgte dafür, dass kurz darauf eine Themenliste und Arbeitsorganisation vorlag. Ausdruck des Willens, das Sektorendenken zu überwinden und dem strategischen

65 Protokoll der ersten Plenarsitzung der Studienkommission für strategische Fragen, 7. Juli 1967. S. 7. BAr, E 5560 (D), 1996/188, 72. Vgl. auch: Brief Karl Schmid an Gustav Däniker, 18. August 1968. AfZ, Nachlass Gustav Däniker (jun.), UZ 2: Studienkommission für strategische Fragen, Korrespondenz, 1967–71.

Gleichwohl war angesichts der Tragweite des Unternehmens die erste Generaldebatte einzelnen Mitgliedern als „ein Fall kollektiver Orientierungslosigkeit“ in Erinnerung geblieben. So notierte Luchsinger kurz und bündig: „Mit langen Stangen in dickem Nebel herumgestochert.“ Die Begriffe Landesverteidigung, Gesamtverteidigung und Strategie schienen auswechselbar, die Vorstellung von dem, was zu tun sei, unterschiedlich bis gegensätzlich. Luchsinger, Fred. Die sicherheitspolitische Lage 1969 und die Beurteilung durch Karl Schmid. In: Spillmann/Künzi, Karl Schmid als strategischer Denker, S. 10–14, hier 14.

Denken zum Durchbruch zu verhelfen, war die Gliederung der Kommission in die sechs thematischen Arbeitsausschüsse „Nuklearpolitik“ (1), „Politik und Strategie“ (2), „zum Bild des totalen Krieges“ (3), „Rechtsfragen“ (4), „ideologisch-psychologische Abwehr“ (5) und „wirtschaftliche Probleme“ (6). Zudem nahm jedes Kommissionsmitglied in zwei Ausschüssen Einsitz, wobei alle Mitglieder als Vorbereitung eine umfangreiche Grundlagendokumentation zu verarbeiten hatten.<sup>66</sup>

Aus den Dokumenten des hier besonders interessierenden zweiten Arbeitsausschusses „Politik und Strategie“ lässt sich der eigentliche Arbeitsvorgang ersehen. Der Ausschuss hielt drei Sitzungen ab, in denen gemeinsame Grundlagen erarbeitet wurden (Herbst 1967 bis Frühjahr 1968). In der darauffolgenden Phase bis Mitte 1968 standen verschiedene Referate und Hearings mit zahlreichen Fachleuten aus den Departementen der Bundesverwaltung und weiteren Experten auf der Tagesordnung. Der abschliessende Bericht des Arbeitsausschusses umfasste sechs Unterberichte, welche den persönlichen Ansichten der einzelnen Gruppenmitglieder Rechnung trugen.<sup>67</sup>

Anlässlich des vierten Plenartreffens vom 5. Juli 1968 mussten alle Berichte der einzelnen Arbeitsausschüsse abgeliefert werden. Von Herbst 1968 bis Frühjahr 1969 erstellte ein Redaktionsausschuss, bestehend aus dem Präsidenten der Studienkommission und den Vorsitzenden der einzelnen Arbeitsausschüsse, eine erste Fassung des Schlussberichtes

66 Die Dokumentation beinhaltete die internationale Strategieliteratur der bereits erwähnten Autoren Aron, Beaufre, Gallois und Kahn. Des weiteren berücksichtigt wurden: „Winning Without War“ (Amitai Etzioni), „Militärstrategie“ des sowjetrussischen Marschalls A. D. Sokolowski und „Must the Bomb Spread?“ (Leonard Beaton).

Die schweizerische Literatur war vertreten durch zwei Bücher von Mitgliedern der Kommission: „Strategie des Kleinstaats“ von Gustav Däniker und das Werk „Strategie – gestern, heute, morgen“ von Urs Schwarz. Daneben waren als Pflichtstoff aufgegeben: die Konzeption der militärischen Landesverteidigung, die Vorstudie Ernst von 1966, sowie eine Arbeit des VFWW mit dem Titel „Gedanken zu einer schweizerischen Atomwaffenkonzeption“ (1965).

67 Schlussbericht des Arbeitsausschusses 2 der Studienkommission für strategische Fragen, 5. Juli 1968. S. 1. AfZ, Nachlass Gustav Däniker (jun.), UZ 1: Studienkommission für strategische Fragen, Studien und Berichte, 1966–68.

(Februar 1969). Alle Mitglieder der Kommission Schmid erhielten darauf die Gelegenheit, sich zu diesem Textentwurf zu äussern, worauf das Plenum dem Redaktionskomitee schliesslich den Auftrag erteilte, unter Berücksichtigung der Kritikpunkte den definitiven Schlussbericht zu verfassen.<sup>68</sup> Dieser wurde an der letzten Plenarsitzung der Studienkommission für strategische Fragen am 14. November 1969 – bei einer Stimmenthaltung – einstimmig verabschiedet. Der 153 Seiten umfassende Bericht unter dem Titel „Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz“ wurde schliesslich dem Generalstabschef übergeben.<sup>69</sup>

Wie Zielsetzung und Arbeitsweise der Kommission Schmid zeigen, war es die Intention des Präsidenten, die Formulierung einer strategischen Grundlegung der Schweiz unter dem Gesichtspunkt eines umfassenden Ansatzes anzugehen. Dabei wurde namentlich der Nuklearwaffenfrage Bedeutung beigemessen. Grund dafür war, dass es in den Kommissionsarbeiten zuerst galt, dem Auftrag von Generalstabschef Gygli nachzukommen, der von der Studiengruppe raschmöglichst eine Stellungnahme zum anstehenden Problem des schweizerischen Beitrittes zum Nonproliferationsabkommen verlangt hatte.<sup>70</sup>

Der mit der Frage des NPT beauftragte Arbeitsausschuss 1 setzte sich in der Folge intensiv mit der Problematik einer eigenen schweizerischen Nuklearbewaffnung auseinander. Die umstrittensten Punkte betrafen die abhaltende Wirkung eigener atomarer Waffen auf einen potentiellen Angreifer sowie die Glaubwürdigkeit ihrer Einsatzes angesichts der Verwundbarkeit der Agglomerationen im schweizerischen Mittelland. Die Meinungen gingen auch darüber auseinander, ob man einem Vertrag beitreten solle, der den kleineren Staaten die Handlungsfreiheit beschneidet, während die Grossmächte keinerlei Garantien abgaben. Im Laufe der Diskussionen konnte man sich trotz der ursprünglich kontroversen Standpunkte von Befürwortern und Gegnern einer atomaren

68 Die Endredaktion besorgten Karl Schmid und Fred Luchsinger, teilweise unter Beizug weiterer Mitglieder, namentlich Gustav Dänikers.

69 Zur Arbeitsweise der Kommission Schmid: Studienkommission für strategische Fragen, Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, S. 18f.

70 Ebd., S. 19.

Bewaffnung und eines Beitrittes zum Nonproliferationsvertrag schliesslich auf eine gemeinsame Position einigen, so dass bereits Ende 1967 dem Generalstabschef der gewünschte Vorbericht zum Nichtweiterverbreitungsabkommen übergeben werden konnte.<sup>71</sup>

Im Schlussbericht der Studienkommission Schmid wurden die Überlegungen betreffend ein eigenes Nuklearpotential der Schweiz wie folgt zusammengefasst:

Wissenschaftlich und technisch wäre die Schweiz in der Lage, in einem Zeitraum von etwa zehn Jahren aus eigener Kraft eine kleine Nuklearbewaffnung zu beschaffen, sofern sie den nötigen grossen Aufwand an Arbeitskraft und Kosten wagen will. Eine Nuklearbewaffnung zur strategischen Abschreckung eines Gegners auf weite Entfernung liegt für die Schweiz aus technischen, wirtschaftlichen und strategischen Gründen ausserhalb ihrer Möglichkeiten. Eine operativ-taktische Nuklearbewaffnung würde die Verteidigungskraft und damit die kriegsverhütende Kraft unserer Landesverteidigung wesentlich verbessern. Sie würde aber auch die Gefahr erhöhen, dass ein bewaffneter Konflikt, in den wir hineingezogen werden, nicht auf der konventionellen Ebene bleibt, sondern zum Nuklearkrieg wird, der unabsehbare Gefahren für uns in sich birgt. Es wäre ein strategischer Fehler, eine Nuklearbewaffnung auf Kosten einer starken konventionellen Landesverteidigung zu erwerben. [...] Unabhängig von dem Entscheid über Beitritt oder Nichtbeitritt zum Nonproliferationsvertrag müssen wir uns die Option schaffen und offenhalten, im Notfall Atomwaffen herzustellen.<sup>72</sup>

In der Frage des schweizerischen Beitrittes zum NPT rang sich die Kommission Schmid schliesslich zu einer zustimmenden Empfehlung durch. Der Schlussbericht betonte jedoch ebenso klar, dass der Verzicht auf eine nukleare Bewaffnung der Schweiz eine klare Einschränkung der Handlungsfreiheit darstelle, die nur dann gerechtfertigt werden könne, wenn die Möglichkeit der Nuklearbewaffnung nicht geeignet

71 Studienkommission für strategische Fragen. Bericht an den Generalstabschef über die Haltung der Schweiz gegenüber einem Nonproliferationsabkommen. Dezember 1967. BAr, E 5560 (D), 1996/188, 72.

72 Studienkommission für strategische Fragen, Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, S. 107f. Mit dem „Notfall“ war vor allem die nukleare Aufrüstung von weiteren Nachbarländern ausser Frankreich gemeint.

sei, die Sicherheit der Schweiz zu erhöhen.<sup>73</sup> Man tat sich schwer, durch den Verzicht auf eigene Kernwaffen – der aber nach dem Debakel der Mirage-Beschaffung de facto feststand – eine Beschränkung der autonomen Verteidigungsfähigkeit zu akzeptieren.<sup>74</sup>

Die intensive Beschäftigung mit der Atomwaffenfrage und die Auseinandersetzung mit der Totalität des Krieges hatte für die Studienkommission für strategische Fragen zur Konsequenz, dass sie nach neuen Möglichkeiten der staatlichen Selbstbehauptung suchen musste, um der gesamten Spannweite der möglichen Bedrohungsformen gerecht zu werden. Diesem Problemkreis war die Hauptphase der Kommissionsarbeit gewidmet.

Zuerst galt es eine Typologie der einzelnen Bedrohungen für die Schweiz zu entwerfen. Die Kommission Schmid unterschied – in Anlehnung an Beaufre – vier Ebenen der Gewaltanwendung: 1. den gegenwärtigen Zustand des „paix belliqueuse“, gemeint war der Kalte Krieg; 2. den „subversiv-revolutionären Krieg“, vorbereitet durch anarchische Bewegungen; 3. den konventionellen Krieg, verbunden mit der Gefahr der nuklearen Eskalation; 4. den unbeschränkten Nuklearkrieg, der unmittelbar mit dem Beginn eines offenen Konfliktes zwischen den Grossmächten ausbrechen oder die Endstufe einer Eskalation darstellen konnte. Hinzu trat die Bedrohung durch Erpressung, welche durch die nukleare Vernichtungsdrohung eine grössere Bedeutung erlangt hatte.<sup>75</sup>

73 Ebd., S. 101.

74 Diese Haltung der Studienkommission überraschte die Öffentlichkeit indes kaum, so war in einzelnen Medien bereits anlässlich der Bildung der Kommission Schmid zynisch bemerkt worden: „Die Studienkommission soll eine nichtatomare totale Landesverteidigung konzipieren. In fleissiger Kommissionsarbeit soll nun jahrzehntealter Utopieballast eidgenössischer Offiziersklubs, Wehrvereine und Reklamebüros über Bord geworfen werden – all das durch ein repräsentatives Komitee von Rechts-Männern, in denen ‚NZZ‘ und Herr Däniker ausgiebig, aber umsonst zum Worte kommen werden.“ Schaffhauser AZ, 1. Juni 1967.

Zur Behandlung der Atomwaffenproblematik in der Studienkommission: Senn, Hans. Die Kommission Schmid und die Nuklearwaffenfrage. In: Spillmann/Künzi, Karl Schmid als strategischer Denker, S. 37–41.

75 Studienkommission für strategische Fragen, Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, S. 33–39.

Die nicht mehr eindeutig voneinander zu trennenden Zustände zwischen Krieg und Frieden sowie die vermehrte Austragung der Konflikte mit nichtmilitärischen Mitteln liessen ein Spannungsfeld entstehen zwischen Politik und Strategie. Der Bericht Schmid konstatierte, dass vor diesem Hintergrund der Begriff der Strategie kein auf die militärische Auseinandersetzung beschränkter Terminus mehr sein könne:

Politische, moralisch-psychologische, wirtschaftliche ‚Kriegführung‘ hat auch in einem Zustand, der formell als ‚Friede‘ oder als ‚friedliche Koexistenz‘ definiert werden kann, eine um so grössere Bedeutung als Mittel der internationalen Auseinandersetzung erhalten, als die Überschreitung der Schwelle zum eigentlichen Krieg angesichts der Entwicklung der Zerstörungsmittel in vielen Fällen mit äussersten Risiken für alle Parteien belastet ist. Diese nach herkömmlichen Begriffen nichtkriegerische Auseinandersetzung geht nichtsdestoweniger aufs Ganze. [...] Sie bedeutet für alle Völker und Staaten, die in das internationale Spannungsfeld geraten, einen permanenten Existenzkampf, der [...] mit einer wesentlich breiteren Skala der Mittel als nur den militärischen geführt wird oder geführt werden muss.<sup>76</sup>

Entsprechend wurde in den Kommissionsarbeiten von einer umfassenden Strategiedefinition ausgegangen. Der mit dieser Frage befasste Arbeitsausschuss 2 gelangte zu einer Definition, die in ihrer endgültigen, publizierten Fassung wie folgt lautete:

Unter Strategie verstehen wir, von unserem Kleinstaat aus gesprochen, den umfassend konzipierten Einsatz aller Kräfte der Nation zur Verwirklichung der politischen Ziele des Staates gegenüber einer zum Machtgebrauch bereiten Umwelt.<sup>77</sup>

76 Ebd., S. 27.

77 Ebd., S. 27.

Der von Kommissionsmitglied Urs Schwarz ursprünglich präsentierte und in der Folge nur marginal veränderte Vorschlag einer Strategiedefinition lautete: „Strategie ist, aus dem Blickwinkel des Kleinstaates betrachtet, die Kunst, Wissenschaft und Technik des zusammenhängenden Gebrauchs aller Kräfte der Nation, einschliesslich der militärischen, zur Verwirklichung ihrer politischen Ziele gegenüber einer zum Machtgebrauch bereiten Umwelt.“ Bericht des Arbeitsausschusses 2 der Studienkommission für strategische Fragen: Schwarz, Urs. Unsere Verteidigungsstrategie. April 1968. AfZ, Nachlass Gustav Däniker (jun.), UZ 1: Studienkommission für strategische Fragen, Arbeitsausschüsse 1–6, 1968.

Die Einschränkung, wonach die Strategie lediglich im Kontext der „gegenüber einer zum Machtgebrauch bereiten Umwelt“ definiert wurde, stellten jedoch einige Kommissionsmitglieder gerade vor dem Hintergrund der 68er-Unruhen in der Schweiz in Frage. Mehrere Votanten warfen die grundsätzliche Frage auf, ob von den klassischen Bedrohungen nicht noch weiter abzurücken sei, als dies bereits geschehen war. Die Bedrohung der Schweiz schein doch „eher politisch-soziologischer als militärischer Natur“ zu sein. Diese Meinung setzte sich in der Folge jedoch nicht durch. Die Mehrheit der Studienkommission für strategische Fragen blieb der Meinung, dass die militärische Bedrohung – gemeint war der Machtgebrauch im klassischen Sinne – nicht unterbewertet werden dürfe.<sup>78</sup>

Damit erhob sich aber gleichzeitig die Frage nach dem Verhältnis von Politik und Strategie, deren Bereiche sich offensichtlich gegenseitig durchdringen würden. Denn viele Entscheidungen und Vorbereitungen, die unter einem umfassenden strategischen Gesichtspunkt getroffen würden, seien politischer Natur; umgekehrt seien viele politische Entscheidungen von unmittelbarem Einfluss auf die strategische Lage des Landes. Um dem Vorwurf der Kriegspsychose und der Militarisierung des Politischen zu entgehen, betonte die Kommission Schmid ausdrücklich den Primat der Politik, indem sie festhielt, dass die strategische Denkweise nicht Militarisierung des politischen Denkens bedeute. Im Gegenteil: „Sie [die strategische Denkweise] ordnet das Militärische in den Gesamtzusammenhang der Politik der Selbstbehauptung ein.“<sup>79</sup>

Neben die historisch bewährte Kriegsverhütung durch eine starke militärische Verteidigung trat in den Ausführungen des Berichtes Schmid neu die Forderung nach einer „Strategie des Friedens“. Was darunter zu verstehen war, führte die Studienkommission im Abschnitt „Aussenpolitische Möglichkeiten des neutralen Kleinstaates“ aus. Auf diplomatischer Ebene müssten die militärischen Anstrengungen begleitet werden

78 Protokoll der vierten Plenarsitzung der Studienkommission für strategische Fragen, 5. Juli 1968. BAr, E 5560 (D), 1996/188, 72.

79 Studienkommission für strategische Fragen, Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, S. 28.

durch eine „kompromisslose Neutralitätspolitik“. Der Kleinstaat leiste seinen ersten Beitrag zur Friedenssicherung dadurch, dass er seine eigenen Angelegenheiten in Ordnung halte. Der zweite bestehe darin, dass er seinen Nachbarn und der gesamten Staatenwelt gegenüber eine gradlinige Politik verfolge.<sup>80</sup> Die Schweiz sollte also nach Meinung der Kommission Schmid darauf bedacht sein, in den internationalen Beziehungen kein Element der Unsicherheit darzustellen.

Dieser passiven aussenpolitischen Gesinnung wurden in der Folge Möglichkeiten zur Verstärkung der internationalen Präsenz beigelegt. Im Schlussbericht der Kommission Schmid wurde dies wie folgt begründet:

Dabei wohnt einer strikten Neutralitätspolitik die Gefahr inne, dass sie den Hang zu selbstgefälligem Abseitsstehen verstärkt und uns in eine gefährliche Isolation treibt. Wenn wir die Neutralität zu negativ auslegen und als Mittel zur Erfüllung unserer Wohlstands- und Sicherheitsbedürfnisse betrachten, stellen wir unseren Anspruch auf ein Zusammenleben in einer unabhängigen Gemeinschaft in Frage. Mehr als früher müssen die Staaten in der Welt von heute ihre Daseinsberechtigung auch durch ihren Nutzen für andere und durch ihre Ausstrahlung belegen. Der moralische Vorwurf, der auf den Neutralen lasten kann, [...] lässt sich nicht durch gelegentliche Solidaritätskundgebungen, sondern nur durch eine mit der Neutralität vereinbare Politik der Mitwirkung und Mitverantwortung widerlegen.<sup>81</sup>

Konkrete Tätigkeitsfelder für eine schweizerische Politik der Mitwirkung und Mitverantwortung in der Welt wurden im Bericht jedoch nur im Rahmen der bisherigen erprobten Guten Dienste erkannt. So wurden die folgenden Leistungen, „wie man sie von Neutralen erwartet“, aufgezählt: Vertretung fremder Interessen, Beteiligung an internationalen Kontrollkommissionen, Überwachung der Einhaltung internationaler Abkommen oder Teilnahme an humanitären Aktionen, insbesondere im Rahmen der Tätigkeiten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. Bezüglich der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen – namentliche Erwähnung fanden die Vereinten Nationen – wurde festgehalten, dass „eine Politik der aktiven Präsenz [...] die politische Stel-

80 Ebd., S. 46.

81 Ebd., S. 47.

lung des kleinen Staates stärken kann, dem gerade wegen seiner Neutralitätspolitik in gewissen Fällen aussergewöhnliche Aktionsmöglichkeiten offenstehen“. Schliesslich wurde der friedenssichernde Charakter der Entwicklungshilfe genannt, indem die schweizerische Verantwortung gegenüber den Entwicklungsländern der Dritten Welt betont wurde.<sup>82</sup>

Allerdings kann die von der Kommission Schmid geforderte aussenpolitische Verhaltensänderung nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein offensichtliches Spannungsfeld zwischen einer nach innen gerichteten, traditionellen und einer neuen, aktiveren Sichtweise bestand. Gesamthaft nahmen sich die Mitglieder der Studiengruppe nämlich nur sehr zögerlich der Behandlung der Aussenpolitik an. Zwar wurden die Motive der Befürworter weitergehender Öffnungsschritte – wie beispielsweise der in jener Zeit aktuell werdenden Frage einer Uno-Annäherung oder der Zurverfügungstellung von Blauhelmen an die Vereinten Nationen – anerkannt:

Das Drängen nach einem stärkeren staatlichen Engagement in der internationalen Politik [Mitgliedschaft bei den UN, Blauhelme, Entwicklungshilfe usw.] stammt nicht aus einem Zweifel an den Möglichkeiten des schweizerischen Staates, sondern im Gegenteil aus dem Wunsch nach seiner Aktivierung und aus der Skepsis gegenüber reiner Selbstgenügsamkeit und blossem ‚Stillesitzen‘. Man darf diese Unruhe nicht zum Vornherein als Negativum buchen; sie entspricht unserer Verflechtung mit der engeren und weiteren Umwelt, und ihre Motive sind weitgehend legitim. Ihre Gefahr kann in der Überschätzung der Möglichkeiten unseres Staates oder, fernerliegend, in dem irrationalen Vertrauen liegen, das man in die Fähigkeit eines Kollektivorgans, Frieden und Sicherheit auch für die Schwachen zu gewährleisten, setzt.<sup>83</sup>

Gerade die Frage eines schweizerischen Beitrittes zu den Vereinten Nationen wurde innerhalb der Studienkommission für strategische Fragen aber kontrovers beurteilt. So forderten einzelne Mitglieder – wie Gustav Däniker, der dies bereits in seinen Publikationen Mitte der sechziger Jahre vertreten hatte, – den Uno-Beitritt. Dies einerseits als

82 Ebd., S. 47f.

83 Ebd., S. 41.

Ausdruck einer Aktivierung der schweizerischen Aussenpolitik. Andererseits weil Gute Dienste ausserhalb der kollektiven Sicherheitsorganisation dereinst kaum mehr gefragt sein könnten. Angesichts der blutigen Ereignisse des Prager Frühlings von 1968 vertraten demgegenüber andere Kommissionsmitglieder die Überzeugung, dass man sich bezüglich der Vereinten Nationen keinerlei Illusionen hingeben dürfe, zu stark seien die Zweifel an der Effektivität dieser internationalen Organisation. Es wurde gar der Vorschlag eingebracht, im Schlussbericht der Studienkommission Schmid die Frage der Uno in keinsten Weise zu erwähnen.<sup>84</sup> Soweit kam es aber nicht: die auf der aussenpolitischen Traktandenliste der Schweiz immer wichtiger werdende Grundsatzfrage über einen allfälligen Beitritt zu den Vereinten Nationen fand schliesslich – wenn auch nur äusserst knapp – ihren Niederschlag im Schlussbericht, ohne dass jedoch eine konkrete Empfehlung für oder gegen einen Beitritt abgegeben wurde.<sup>85</sup>

Die Erhaltung des Friedens nahm auch bei den strategischen Zielsetzungen ihren Platz ein. Dabei ging die Studienkommission Schmid – ähnlich wie bereits Oberstkorpskommandant Ernst in seiner Vorstudie zum Dilemma der strategischen Führung im Nuklearzeitalter – dem Problem der Opferung der staatlichen Selbständigkeit bedingt durch die „Notwendigkeit des biologischen Überlebens der Nation“<sup>86</sup> nach. Angesichts der verheerenden Folgen eines modernen Krieges in der dichtbevölkerten und hochindustrialisierten Schweiz einerseits und der fatalen Auswirkungen des Verlustes der Unabhängigkeit „auf die Verfassung des Gemeinwesens und den Geist seiner Menschen“ andererseits folgerte die Kommission:

84 Protokoll der Sitzung des Arbeitsausschusses 2 der Studienkommission für strategische Fragen, 23. Februar 1968. S. 12. AfZ, Nachlass Gustav Däniker (jun.), UZ 1: Studienkommission für strategische Fragen, Arbeitsausschüsse 1–6, 1968.

85 Vgl. Studienkommission für strategische Fragen, Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, S. 41: „Die Diskussion über diese Fragen [Vereinte Nationen] bedarf, wenn sie nicht Anfälligkeit für Illusionen fördern soll, der ständigen, nüchternen Beurteilung der internationalen und der eigenen Lage und der Sicherheitspolitik.“

86 Ebd., S. 29.

Das seiner Bedeutung nach alles andere überragende Ziel einer schweizerischen Strategie [...] ist die Erhaltung eines Friedens, der die freie Bestimmung über die Ordnung unserer staatlichen Gemeinschaft, das heisst ihrer Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit, ermöglicht. [...] Die Ziele ‚Erhaltung des Friedens‘ und ‚Erhaltung der Selbstbestimmung‘ können im strategischen Entwurf nicht getrennt, nicht gegeneinander ausgespielt oder in eine feste Rang- und Prioritätsordnung gebracht werden. Sie müssen hier als gleichgeordnet, zum Ziel des Friedens in Unabhängigkeit integriert erscheinen.<sup>87</sup>

Dabei könne aber die Wahl zwischen Frieden oder Selbstbestimmung nicht verbindlich bereits im voraus getroffen werden. Eine bekannte Entscheidung seitens der Regierung, der Erhaltung des Friedens alles andere unterzuordnen, käme einer Einladung an den Gegner gleich und würde damit jede Vorbereitung zur Verteidigung entwerten; eine verpflichtende Entscheidung aber, eher die vollständige Vernichtung der Nation in Kauf zu nehmen, wäre eher ein Akt eines „vorgreifenden gedanklichen Heroismus als eine glaubhafte, im allgemeinen Konsens solid begründete, haltbare Realität“.<sup>88</sup>

Aus der doppelten Zielsetzung des Friedens in Unabhängigkeit folgte die Kommission Schmid, dass die primäre Aufgabe, die sich für die schweizerische Strategie daraus ergebe, die „Dissuasion“ darstelle. Der Bericht führte diesbezüglich im Detail aus:

Darunter [unter dem Begriff „Dissuasion“] verstehen wir ein strategisches Verhalten, das darauf abzielt, mit allen uns zur Verfügung stehenden Mitteln einen potentiellen Gegner vom Angriff gegen unser Land, sein Territorium, seine Bevölkerung, seine Unabhängigkeit abzuhalten – auch wenn im Arsenal dieser Mittel die strategische Abschreckung im engeren Sinn, also etwa die glaubwürdige Verteidigungsdrohung mit weitreichenden Nuklearwaffen, fehlt. [...] Nach wie vor gilt der Grundsatz, dass vorbeugende, ‚dissuasive‘ Wirkung zu einem erheblichen Teil von der adäquaten Vorbereitung der Verteidigung ausgeht. Der Preis der Aggression, das Risiko des Angreifers muss so hoch wie irgend möglich gesetzt werden. Die Gewichte, die der nicht nuklear gerüstete Kleinstaat zu seinen Gunsten in die Waag-

87 Ebd., S. 28f.

88 Ebd., S. 29.

89 Ebd., S. 29f.

schale werfen kann, sind naturgemäss gering. Aber auch wenn er keine prohibitiv wirkende ‚Abschreckung‘ erzeugen kann, wird er doch das Kalkül des Angreifers in relativem Masse zu beeinflussen vermögen. [...] Friede in Unabhängigkeit ist ein Gut von so hohem Rang, dass es [...] jede Anstrengung rechtfertigt, um die Chancen seiner Erhaltung zu erhöhen.<sup>89</sup>

Die Betrachtung seitens der Studienkommission Schmid über die einzelnen strategischen Mittel erfolgte in Fortschreibung der Botschaft über die Leitungsorganisation der Gesamtverteidigung von 1968. Die Kommission zählte hierzu den innenpolitischen Zustand des Staates<sup>90</sup>, die Aussenpolitik, Wirtschaft und Finanzen, die Armee, den Widerstand im besetzten Gebiet und den Zivilschutz.<sup>91</sup> Die strategischen Mittel wurden unter dem Aspekt der wechselseitigen Abhängigkeiten gesehen. Die einzelnen Bereiche der Gesamtverteidigung wurden zu einem untrennbaren Ganzen zusammengeschiedet. Mit der Erkenntnis der „Interdependenz aller strategischen Sektoren“ sei die Tatsache verbunden, dass keine „Gewichtung einem Teilgebiet sein Gewicht nehmen [darf]. Die umfassende Landesverteidigung ist so stark wie ihr schwächstes Glied.“<sup>92</sup> Die Kommission wollte bewusst darauf verzichten, eine Wertung der verschiedenen Mittel der zivilen und militärischen Landesverteidigung vorzunehmen, was auf der grundsätzlichen Einsicht beruhte, dass kein Sektor zulasten eines anderen vernachlässigt werden dürfe:

Äussere und innere Politik, moralisch-psychologische Verfassung des Volkes, wirtschaftliche und finanzielle Vorsorge und Bereitschaft für

90 Die Kommission Schmid wertete den innenpolitischen Zustand des Staates, seine moralische, geistig-psychologische Verfassung, den Behauptungswille und die nationale Kohärenz als entscheidende Faktoren der schweizerischen Strategie. Sie betonte gleichzeitig die Grenzen jeglicher strategischer Konzepte, indem sie festhielt, dass solche dann gegenstandslos seien, wenn die nationale Kohäsion fehle. Ebd., S. 40.

91 Zur Beschreibung der einzelnen strategischen Mittel: Ebd., S. 40–68. Hierbei fällt auf, dass in der Auflistung im Gegensatz zum späteren Bericht 73 der Staatsschutz fehlte und der Widerstand im feindbesetzten Gebiet sowohl unter den Aufgaben als auch unter den Mitteln der schweizerischen Strategie Erwähnung fand.

92 Ebd., S. 68.

den Ernstfall, Verwaltungsorganisation, Rechtsgrundlagen, Zivilschutz im weitesten Sinne können ebenso wichtig sein wie militärische Operationen oder sogar ausschlaggebend.<sup>93</sup>

In den vergleichenden Betrachtungen der strategischen Mittel wird auch die von der Mehrheit der Studienkommission Schmid vertretene Meinung einer abwartenden, vorsichtig öffnenden Haltung der Schweiz gegenüber ihrem sicherheitspolitischen Umfeld offensichtlich. Hierbei handelte es sich aber um eine eigentliche „Knacknuss“, denn einerseits wollte die Kommission aufzeigen, dass im Sinne eines umfassenden strategischen Ansatzes fortan nicht mehr nur die militärische Landesverteidigung allein im Fokus der Selbstbehauptungsmassnahmen stehen könne, andererseits wollte sie den Armeegegnern keine Munition liefern. Zu stark war offenbar die Furcht, dass in einer Zeit des Wertewandels die jüngere Generation aussenpolitische Initiativen zulasten der Erhaltung der militärischen Stärke ausspielen würden. Die vorsichtige Haltung drückt sich etwa in folgenden Passagen aus:

Die guten Dienste [...] können selbstverständlich nicht an die Stelle der militärischen Anstrengungen zur Erhaltung unserer Unabhängigkeit und zum Schutz unseres Territoriums treten. Aber sie ergänzen sie. Im Rahmen einer umfassenden Strategie, die wir anstreben, darf ihr sachlicher Wert so wenig unterschätzt werden wie ihre symbolische Bedeutung. Es muss unser Bestreben sein, nach aussen wie nach innen das Bild einer Nation zur Geltung zu bringen, welche nicht nur für sich allein leben, sondern auch für die anderen da sein will.<sup>94</sup>

Oder an anderer Stelle:

Es geht [...] für die politische Führung des Landes darum, einerseits unsere strategischen Mittel dort einzusetzen, wo wir allgemeine, für unsere Sicherheit günstige Tendenzen verstärken können, [...] und andererseits diese Mittel direkt und gezielt dort einzusetzen, wo nur sie den Schutz unserer lebenswichtigen Interessen gewährleisten können, was vor allem für Zeiten zunehmender Spannung oder gar offener Konflikte gilt.<sup>95</sup>

93 Ebd., S. 27.

94 Ebd., S. 48.

95 Ebd., S. 66.

Die Kommission Schmid konnte sich zwar darüber verständigen, dass die verschiedenen strategischen Mittel sich gegenseitig ergänzten und dass auch die positiven Aspekte der internationalen Lage auszunützen seien. Bei der Umsetzung dieser Strategie wurde dies jedoch insofern eingeschränkt, als der Bericht Schmid betonte, dass der Schweizer Armee als dem einzigen Machtfaktor innerhalb des strategischen Instrumentariums die grösste Bedeutung zukomme:

Unter den Mitteln, die zur Erhöhung unserer Sicherheit beitragen, hat die Armee als einziger Macht-Faktor das relativ grösste Gewicht, das sich zudem in verschiedenen Richtungen auswirken kann. [...] Die Armee, die mit ihren Primär- und Sekundärwirkungen wie mit ihrer Ausstrahlung auf alle Gebiete der Selbstbehauptung unter den strategischen Mitteln nach wie vor eine zentrale Stellung einnimmt, muss auch vom Gesichtspunkt der Flexibilität her im Vordergrund der Bemühungen stehen. Gerade weil sie viel Zeit und Aufwand benötigt, um als wirkungsvolles Instrument des Staates in Erscheinung zu treten, ist ihr laufender, möglichst schwankungsfreier Ausbau zu gewährleisten.<sup>96</sup>

Entsprechend, so die Folgerung, lohne sich deshalb hier eine grosse Investition und dränge sich eine Schwerpunktbildung auf. Neben dieser auf die strategischen Ziele bezogenen Gewichtung sei zudem unter dem Aspekt der Flexibilität zu beachten, dass das meiste, was dem Abwehrkampf diene, auf Jahre und Jahrzehnte hinaus geplant und vorbereitet werden müsse. Dagegen sei die Aussenpolitik viel flexibler, da sie plötzlich auftauchende Chancen unmittelbar ausnützen und der internationalen Entwicklung auf dem Fusse folgen könne.<sup>97</sup>

96 Ebd., S. 67.

97 Ebd., S. 67f.

Dass die Frage der Gewichtung der strategischen Mittel kommissionsintern nicht unumstritten war, beweist ein – allerdings erfolgloser – Vorschlag von Gustav Däniker, der für den Schlussbericht einen Entwurf zur Diskussion stellte, in dem die Mittel unter den Aspekten der Nützlichkeit in verschiedenen Situationen und unter jenem der Flexibilität gewichtet wurden: „Da wir infolge der Notwendigkeit einer durchdachten Ökonomie der Kräfte aber immer gezwungen sein werden, Schwergewichte zu bilden, sollte heute und in der vorhersehbaren Zukunft die Priorität unserer Anstrengungen einer zielbewussten Aussenpolitik der Friedenssicherung und der Armee als dem eigentlichen Machtfaktor der Kriegsverhinderung zukommen. An zweiter Stelle folgen innenpolitische Massnahmen und der Ausbau des

Obschon damit die Armee im Reigen der sicherheitspolitischen Mittel an prominenter Stelle Erwähnung fand, setzte sich gerade der Präsident der Studienkommission für strategische Fragen verschiedentlich persönlich gegen die Vorstellung zur Wehr, dass es bei der Strategie der Gesamtverteidigung um eine „Garnierung der militärischen Landesverteidigung mit einigen Hilfsleistungen aus anderen Sektoren“ handle. So bemerkte Karl Schmid in einem vielbeachteten NZZ-Artikel:

Der strategische Oberbegriff heisst nicht Armee, sondern Verteidigung von Staat und Nation mit der Gesamtheit aller Mittel, von denen die Armee wohl das wichtigste, dennoch aber nur eines ist. Der Träger des strategischen Handelns ist nicht die Armee, sondern der Staat und die Nation.<sup>98</sup>

Ferner wies Schmid darauf hin, dass zwischen der Interdependenz der Gesamtverteidigung und dem schweizerischen Departementssystem ein grundsätzlicher Widerspruch bestand. Die Tatsache, dass es fast ausschliesslich die Vertreter des Militärdepartementes seien, die sich zum Gesamtproblem der Landesverteidigung äussern, leiste der Vorstellung Vorschub, dass es sich dabei um einen Sachgegenstand handle, den man einem einzelnen Sektor der Administration übertragen könne. „Die Totalität und die Interdependenz der Aufgabe [muss] gegen ihre administrative Fragmentierung im Auge behalten [werden].“<sup>99</sup>

Noch pointierter äusserte sich Schmid anlässlich des Landesverteidigungsseminars Anfang 1970. Hier präsentierte er zum ersten Mal nach Abschluss der Kommissionsarbeiten deren Resultate. Vor dem breiten Fachpublikum stellte er – wie er betonte – persönliche Überlegungen

Zivilschutzes, an dritter Stelle wirtschaftliche und finanzpolitische sowie die weiteren organisatorischen Massnahmen der Gesamtverteidigung.“ Däniker, Gustav. Entwurf einer vergleichenden Betrachtung der strategischen Mittel. Januar 1969. S. 5. AfZ, Nachlass Gustav Däniker (jun.), UZ 2: Studienkommission für strategische Fragen, Protokolle Plenarsitzungen, 1967–69.

98 Schmid, Karl. Gesamtverteidigung, Politik, Strategie. In: Neue Zürcher Zeitung, 5. Mai 1971. [Wiederabdruck in: Schweizerische Gesamtverteidigung: Beiträge zu einem strategischen Konzept. NZZ-Schriften zur Zeit, Nr. 25. Zürich 1971. S. 7–17, hier 11f.; ebenfalls in: Schmid, Gesammelte Werke VI, S. 39–47.]

99 Ebd., S. 12f.

an über den Wandel des Begriffes der Landesverteidigung und die Rolle der Armee. Dabei scheute er kritische Worte über deren Bedeutung für die zukünftige Selbstbehauptung nicht:

Jetzt, seit dem letzten Weltkrieg, stehen wir in einer [...] Phase, die etwa durch die folgenden Sätze gekennzeichnet werden kann: die Armee ist Träger der militärischen Landesverteidigung; neben ihr aber sind zivile Sektoren als wichtig erkannt und vom militärischen Denken anerkannt worden: die wirtschaftliche Landesverteidigung, der Zivilschutz, die psychologische Abwehr usf. Neben die Vorstellung, dass die Armee den Kampf ausfechten und den Staat schützen muss, beginnt die andere zu treten, dass die Nation in gleichem Masse engagiert und gefährdet ist. [...] Man kann sich fragen, ob in einer zukünftigen [...] Phase nicht eindeutig am anderen Ende, bei der Nation, begonnen werden sollte. Wahrscheinlich sind wir immer noch zu stark im Banne der Vorstellung, dass die Armee die eigentliche ‚Front‘ der Nation darstelle.<sup>100</sup>

Schmid ging gar noch weiter, indem er eine Änderung des Selbstverständnisses der Armee postulierte. Eine „Entmythologisierung“ der militärischen Landesverteidigung sei die Bedingung dafür, dass dem Gedanken einer von der Bevölkerung getragenen Gesamtverteidigung zum Durchbruch verholfen werden könne:

Die ‚Stände‘ des Adels, der Akademiker, der Geistlichen sind in den letzten Jahrhunderten zwar nicht eingeebnet worden, aber sie wurden entmythologisiert und nun rational an ihrem funktionellen Wert gemessen. Möglicherweise muss mit dem Stand der Soldaten, der Armee, etwas Ähnliches geschehen. [...] Die Bereitschaft der Armee, ihre Funktion in der Gesamtverteidigung nicht mehr als herausgehobenes Leitbild, sondern als Funktion unter Funktionen zu verstehen, ist die Voraussetzung dafür, dass von der Dienstleistung im Zivilschutz, in der Kriegswirtschaft, im Transportwesen, im ärztlichen Dienst, in der Presse, in der öffentlichen Verwaltung auf allen Stufen endlich der Schatten des Subsidiären und Zweitklassigen genommen wird. [...] Eine eigentliche Strategie der Gesamtverteidigung wird erst

100 Schmid, Karl. Das strategische Konzept der Gesamtverteidigung. Vortrag anlässlich des Landesverteidigungsseminars, 16. Januar 1970. S. 10f. AfZ, Nachlass Karl Schmid, XVII: Landesverteidigung, strategisches Konzept der Gesamtverteidigung, 290.9.

dann möglich sein, wenn die Nation erkennt, dass sie nicht etwas ist, was vom Militär verteidigt wird, sondern dass sie selbst Träger der Gesamtverteidigung sein muss.<sup>101</sup>

Da sich im Publikum des Landesverteidigungsseminars auch Vertreter der Presse befanden – was Schmid allerdings nicht mitgeteilt worden war – fand sein Wort von der „Entmythologisierung“ in der Folge grossen Widerhall in den schweizerischen Zeitungen.<sup>102</sup> Wie Schmid jedoch später festhielt, dürfte die eigentliche Fachzuhörerschaft dies anders verstanden haben als „gewisse Journalisten, die sich nicht alle aus echter Sorge um die Landesverteidigung darauf stürzten“.<sup>103</sup>

### *5.2.2 Umstrittene Veröffentlichung des Berichtes Schmid*

Zweieinhalb Jahre nach ihrer Konstituierung reichte die Studienkommission für strategische Fragen ihren abschliessenden Bericht Ende 1969 beim Eidgenössischen Militärdepartement ein. Hierbei war anfänglich gedacht, dass die Resultate der Kommission Schmid einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten. Im Verlaufe ihrer Arbeit war das Gremium nämlich mit der Frage an den Generalstabschef herangetreten, ob der Schlussbericht nur für diesen und den Bundesrat oder auch für die Öffentlichkeit bestimmt sein sollte. Oberstkorpskommandant Gygli entschied, dass der Bericht so abzufassen sei, dass er – wie der Bericht des Bundesrates über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung aus dem Jahre 1966 – publiziert werden könne. Diesem Entschluss lag die Einsicht zugrunde, dass in

101 Ebd., S. 15–17.

102 Vgl. zum Beispiel: Grichtung, Emil. Entmythologisierung – ein Schlagwort? In: Tages-Anzeiger, 25. Januar 1970.

Die Begrifflichkeit der „Entmythologisierung der Armee“ prägte Karl Schmid bereits 1964 anlässlich einer Gesprächsrunde des Tages-Anzeigers vom 10. Juli 1964. Vgl. hierzu: Schmid, Gesammelte Werke VI, S. 330; Gesammelte Werke IV, S. 393f.

103 Brief Karl Schmid an Andrée Weitzel [FHD, Präsidentin der Ortsgruppe Bern der Neuen Helvetischen Gesellschaft], 6. Februar 1970. AfZ, Nachlass Karl Schmid, XV: Korrespondenz, 284.

der direkten Demokratie Entscheidendes davon abhängt, „dass das Verständnis für die strategischen Zusammenhänge bei möglichst vielen vorhanden ist“.<sup>104</sup>

Obwohl also ursprünglich zur Veröffentlichung gedacht, wurde das Dokument aber nach kritischer verwaltungsinterner Prüfung schubladiert. Dies war zum einen die Folge von Widerständen vor allem seitens des Stabes für Gesamtverteidigung und des Zivilschutzes.<sup>105</sup> Zu offen wurde im Studienbericht Schmid über Probleme in den verschiedenen Bereichen der Gesamtverteidigung berichtet.

Zum anderen machte sich bei den interessierten Bundesverwaltungsstellen eine gewisse Enttäuschung darüber bemerkbar, dass sich die Kommission begnügt hatte – wie aus dem Titel ersichtlich –, lediglich „Grundlagen“ des strategischen Denkens für eine spätere, noch im Detail stringent zu formulierende Konzeption auszuarbeiten. So meinte etwa das Politische Departement in seinem Mitbericht:

Entgegen dem [...] Auftrag ist die Kommission nicht zu einer strategischen Konzeption der Schweiz gelangt, sondern lediglich zu Grundlagen hierfür. In weiten Teilen stellt der Bericht lediglich eine Bestandaufnahme der bereits gelösten und der noch zu lösenden Probleme dar. Diese Arbeit ist teilweise bereits durch den KOA geleistet [...] worden. Das Ergebnis ist also eher enttäuschend.<sup>106</sup>

Dass die Arbeit der Studienkommission Schmid aber schliesslich doch noch veröffentlicht werden konnte, geschah aufgrund des Druckes, den

104 Studienkommission für strategische Fragen, Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, S. 19, 21.

105 Vgl. Näf, Anfang und erste Entwicklung einer schweizerischen Strategie, S. 61. Das EMD meinte ohne nähere Begründung, dass der Bericht sich in dieser Form nicht zur integralen Publikation eigne, und eine eventuelle publizistische Auswertung bedürfe besonderer Aufmerksamkeit. Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrates, 16. September 1970. Beilage: Antrag des Eidgenössischen Militärdepartementes. S. 2. BAr, E 1004.1, -/1, 761.2.

106 Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrates, 16. September 1970. Beilage: Mitbericht des Eidgenössischen Politischen Departementes. S. 1. BAr, E 1004.1, -/1, 761.

einzelne Kommissionsmitglieder<sup>107</sup> und der Schweizerische Aufklärungs-Dienst auf das EMD ausgeübt hatten. Der SAD anerbote sich, die Studie auf eigene Kosten in seiner Publikationsreihe herauszugeben. Mit der Einwilligung zur Veröffentlichung versah das Militärdepartement die Arbeit der Studienkommission aber mit sogenannten „einleitenden Bemerkungen“, in denen festgehalten wurde, dass der Bericht in der Zwischenzeit als „in verschiedener Hinsicht überholt“ zu gelten habe, da seitdem „erhebliche Fortschritte“ zu verzeichnen seien.<sup>108</sup>

Aber auch die Rezeption des nunmehr publizierten Berichtes der Studienkommission Schmid in den Medien war zwiespältig. Das Echo auf die Ergebnisse dieser „geballte[n] Ladung von Obersten und Professoren“<sup>109</sup> blieb ganz allgemein gering. Zu kompliziert war der Inhalt dieser strategischen Auslegeordnung, zu wenig ersichtlich blieben die konkreten Konsequenzen für die Zukunft der schweizerischen Landesverteidigungspolitik. Der Sachgegenstand der Strategie war für den Einzelnen wenig fassbar.<sup>110</sup>

Dass der Studienbericht in der Presse nur marginale Erwähnung fand, kann nicht weiter überraschen. Dass die Arbeit jedoch auch verwaltungsintern kaum die erhoffte Resonanz fand, beschäftigte den Präsidenten der Kommission Schmid. Insbesondere der Vorwurf, lediglich Grundlagen für das strategische Denken geliefert zu haben, war seiner

107 Vgl. AfZ, Nachlass Gustav Däniker (jun.), UZ 2: Studienkommission für strategische Fragen, Korrespondenz, 1967–71.

108 Studienkommission für strategische Fragen, Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, S. 155–158, hier 156.

109 Freiburger Nachrichten, 27. Mai 1967.

110 Die Enttäuschung des Kommissionspräsidenten über die mangelhafte Wahrnehmung des Berichtes in der Öffentlichkeit ersieht sich aus einem Briefwechsel mit allen ehemaligen Mitgliedern: „Die Aufnahme unserer Studie durch Presse, Radio und Fernsehen war unterschiedlich; sie reichte vom Lob bis zu Urteilen, die an ihr keinen guten Faden liessen. Das war in jedem Fall vorzusehen, und bei so später Publikation erst recht. Ich hoffe, meine Herren Kollegen, dass sie trotz manchem Ärger die viele Zeit, die Sie an unsere gemeinsame seinerzeitige Arbeit gewendet haben, nicht als verloren betrachten.“ Brief Karl Schmid an alle Kommissionsmitglieder der Studienkommission für strategische Fragen, 4. Juni 1971. S. 5. BAr, E 5560 (D), 1998/166, 97.

Meinung nach ungerechtfertigt. Denn die Kommission Schmid verfasste aus zweierlei Gründen bewusst nur eine strategische Grundlegung, ohne verbindliche Richtlinien für die Zukunft zu entwerfen. Zum einen wollten die verantwortlichen Redaktoren der Kommission die heterogenen und teilweise kontroversen Teilberichte nicht in eine stringente Strategie giessen, um somit die verschiedenen Handlungsoptionen besser skizzieren zu können. So schrieb Karl Schmid an Gustav Däniker als Antwort auf ein von diesem ihm zugestelltes Dokument zu strategischen Problemen:

Ihre Studie hat mir beinahe Depressionen verschafft, was ich Ihnen persönlich nur sagen will! Denn Ihr Text ist aus einem Guss; die Redaktoren oder Mitarbeiter gehören derselben militärpolitischen ‚Partei‘ an – so ist das ganze linear und zielstrebig. Der Text des SSF wird es nicht in dieser Masse sein können. Er darf es nicht. Denn indem man die Kommission so zusammensetzte, wie es geschah, wollte man offenbar einen Text provozieren, der dialektisch die Möglichkeiten darstellen und die Alternativen aufzeichnen sollte. Im übrigen bin ich nicht überzeugt, dass unsere materiellen Darlegungen und Propositionen das Wichtigste sind an unserem Bericht. Wenn ich an die primär anzuvisierenden Leser denke – Bundesrat, Verwaltung, Parlamentarier –, möchte ich meinen, das Wichtigste, was wir erreichen können, und was von Änderungen der militärpolitischen Konstellation auch nicht überholt wird, sei die Schaffung des Verständnisses für die ‚strategische Denkweise‘ als eine besondere, moderne Form integrierenden politischen Denkens.<sup>111</sup>

Zum anderen sah die Studienkommission ihre Aufgabe vielmehr in der Erfassung, Ordnung und Durchleuchtung jener Elemente, die für den strategischen Entscheidungsprozess seitens der Landesregierung und der Eidgenössischen Räte bedeutungsvoll erschienen. Dieses Vorgehen vertrat sie aus voller Überzeugung, war sie doch der Meinung, dass sie das falsche Gremium sei, den Entwurf einer eigentlichen strategischen

111 Brief Karl Schmid an Gustav Däniker, 18. August 1968. AfZ, Nachlass Karl Schmid, XVII: Landesverteidigung, Studienkommission für strategische Fragen, Korrespondenz, 291.2.

Bei der erwähnten Studie handelt es sich um: Däniker, Gustav, André Alois Wicki. Die Armee im Rahmen der Gesamtverteidigung. Hg. Verein zur Förderung des Wehrwillens und der Wehrwissenschaft. Studien zur Wehrbereitschaft der Eidgenossenschaft, Nr. 3. Zürich 1969.

Konzeption auszuarbeiten. In der Einleitung zum Schlussbericht wurde dies entsprechend festgehalten:

Denn der Entscheid über die strategische Konzeption der Schweiz kann nur die Sache der obersten Landesbehörde sein. Die SSF durfte ihrem Bericht nicht die Form von ‚Richtlinien‘ geben. Sie ist nicht kompetent, den politischen Willen von Parlament und Regierung zu formulieren, und sie darf ihm nicht vorgreifen.<sup>112</sup>

Damit betonten die Verfasser den Primat der Politik, indem sie es ablehnten, einen politischen Akt vorwegzunehmen, der gemäss ihrer Auffassung durch die Behörden selber vollzogen werden musste. Dieser sollte denn auch einige Zeit später der in Funktion tretenden Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung obliegen.

### 5.2.3 Würdigung der strategischen Grundlegung – Das Verharren in der „Igelmentalität“

Der negativen Rezeption des Schlussberichtes der Studienkommission für strategische Fragen in seiner Entstehungszeit müssen aus heutiger Sicht die längerfristigen Verdienste entgegengehalten werden. Der Bericht Schmid beeinflusste nämlich in massgebender Weise die spätere Formulierung der schweizerischen Sicherheitspolitik in Form des bundesrätlichen Berichtes 73.<sup>113</sup> Als der Direktor der Zentralstelle für

112 Studienkommission für strategische Fragen, Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, S. 20.

113 Zur wissenschaftlichen Würdigung der Arbeit der Studienkommission für strategische Fragen, insbesondere in bezug auf ihre Nachhaltigkeit für die Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik: Däniker, Der Einfluss der Kommission Schmid auf die Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik, S. 21–30; Däniker/Spillmann, Die Konzeption der schweizerischen Sicherheitspolitik, S. 597; Senn, Friede in Unabhängigkeit, S. 109–131; Ders. Der Beitrag Gustav Dänikers zur Entwicklung des operativen und strategischen Denkens, S. 33f.; Näf, Anfang und erste Entwicklung einer schweizerischen Strategie, S. 59–61, 130–137; Aebi, Der Beitrag neutraler Staaten zur Friedenssicherung, S. 144f.; Köppel, Auf dem Weg zur Doppelstrategie, S. 88–104; Danzmayr, Heinz. Kleinstaat auf der Suche nach Sicherheit: Eine Analyse sicherheitspolitischer Konzepte Österreichs und der Schweiz. Wien 1991. S. 59f., 63–65.

Gesamtverteidigung, Hermann Wanner, dem ehemaligen Präsidenten der Studienkommission später diesen grundlegenden Bericht zur Sicherheitspolitik zustellte, schrieb er: „Sie [Karl Schmid] hätten eigentlich ein Büchlein in Leder gebunden und mit Goldschrift versehen verdient, so sehr zeugt der Inhalt [des Berichtes 73] von ihrem Denken und Wirken.“<sup>114</sup>

Die Entwicklung des strategischen Denkens ist das wesentlichste Verdienst und der bleibende Wert der Arbeit der Studienkommission und insbesondere ihres Präsidenten Karl Schmid, des „Vater[s] der schweizerischen Strategie“.<sup>115</sup> Die Kommission lieferte neben einer Anleitung zum strategischen Denken erstmals eine Klärung von Wesen und Zielen der schweizerischen Politik im strategischen Bereich. Mit der strategischen Denkweise, die alle militärischen und zivilen Gesamtverteidigungsinstrumente zu integrieren suchte, gelang es den Autoren, eine Antwort auf die Herausforderungen des Nuklearzeitalters mit seiner erweiterten Bedrohungsskala zu finden. Das nukleare Damoklesschwert, kombiniert mit der indirekten Kriegführung, aber auch die Möglichkeit konventioneller Kriege erforderten die Gegenüberstellung entsprechender Abwehrmassnahmen mit dem integralen Ziel der Erhaltung des Friedens in Unabhängigkeit.

Die von der Studienkommission präsentierten Lösungsansätze bedeuteten einen Ausweg aus der resignativen Grundstimmung angesichts des atomaren Bedrohungsschocks. Dabei vermieden es die Autoren, Zuflucht in einer eigenen Nuklearbewaffnung zu suchen, deren Einsatz durch den Kleinstaat als unglaublich oder gar ethisch verwerflich gewertet wurde. Auf der Basis einer ausgewogenen Betrachtung der Vor- und Nachteile eines schweizerischen Atomwaffenpotentials machte die Kommission Schmid klar, dass sich die Schweiz jenseits der nuklearen Abschreckung mit der dissuasiven Wirkung ihrer Verteidigungsfähigkeit und -bereitschaft begnügen musste.

114 Brief Hermann Wanner an Karl Schmid, 3. September 1973. AfZ, Nachlass Karl Schmid, XVII: Landesverteidigung, Studienkommission für strategische Fragen, Korrespondenz, 291.2.

115 Brief Johann Jakob Vischer [Generalstabschef] an Karl Schmid, 3. März 1971. AfZ, Nachlass Karl Schmid, XVII: Landesverteidigung, Studienkommission für strategische Fragen, Korrespondenz, 291.2.

Darüber hinaus leistete die Studienkommission eine umfassende Analyse des verfügbaren Instrumentariums der zivilen und militärischen Landesverteidigungsmassnahmen. Es gelang ihr, das sektorielle Denken zu überwinden und strategische Grundprinzipien zu erarbeiten, die der Organisation der Gesamtverteidigung zugrunde gelegt werden konnten – wenngleich die institutionellen und rechtlichen Aspekte der Gesamtverteidigung bereits Ende der sechziger Jahre gelöst waren. Mit der Erkenntnis der Interdependenz aller Bereiche versuchte sie den zivilen Bereichen die Konnotation des Subsidiären zu nehmen.<sup>116</sup> Mit der integralen Sichtweise wurden sämtliche staatlichen und gesellschaftlichen Bereiche auf ihren Beitrag für den Frieden in Freiheit untersucht und auf dieses Ziel hin koordiniert.

Wichtig zur Beurteilung der Arbeit der Kommission Schmid ist ferner die Tatsache, dass deren Grundlegung bewusst nicht als Führungsanleitung für strategisches Verhalten und ebensowenig als geschlossenes Konzept der Gesamtverteidigung gedacht war. Die Verfasser zogen in diesem ersten Schritt der Strategieformulierung lediglich die Konsequenzen aus der komplexen Bedrohungslage, indem sie eine umfassende Integration der Ziele und Mittel postulierten. Dem Ist-Zustand der schweizerischen Verteidigungsanstrengungen Ende der sechziger Jahre wurden die Erfordernisse des Nuklearzeitalters gegenübergestellt, um anschliessend Empfehlungen für den Ausbau der Gesamtverteidigungsmittel auszusprechen. Damit lieferte der Kommissionsbericht Bausteine für die nachfolgenden Arbeiten der Bundesverwaltungsorgane.

Allerdings sind bei der Würdigung dieses Schlüsseldokumentes in der Entstehung der schweizerischen Sicherheitspolitik auch kritische Töne anzubringen. Obwohl die Kommission den Primat der Politik ausdrücklich betonte, lässt die zugrunde liegende Strategiedefinition nämlich gleichzeitig deutlich werden, dass das militärische Moment in der Arbeit der Kommission weiterhin im Vordergrund stand. Die Autoren

116 In dieser Hinsicht sollte namentlich der Zivilschutz als zweiter Pfeiler neben der militärischen Landesverteidigung in der Folge eine deutliche Aufwertung erfahren. Vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption 1971 des Zivilschutzes (11. August 1971). In: BBl 1971 II 516.

gingen davon aus, dass ein „zum Machtgebrauch bereites Umfeld“ abgehalten werden müsse, weil Macht in verschiedensten Formen ein Mittel zur Erreichung politischer Ziele sei. Die Umsetzung dieser Strategie im Rahmen der Dissuasion – verstanden als Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft und -fähigkeit – musste jedoch definitionsgemäss defensiver Natur sein. Aus dieser Schwerpunktsetzung resultierte zwangsläufig der geringe Stellenwert der Aussenpolitik als strategisches Mittel.

An diesem Punkt muss die Hauptkritik ansetzen: Die grösste Schwäche weist der Schlussbericht der Studienkommission für strategische Fragen in der Geringschätzung der ausgreifenden Komponente der Sicherheitspolitik auf. Während die Kommission für eine sich autonom verteidigende Schweiz eine integrale Strategie entwarf, die alle Mittel der zivilen und militärischen Selbstbehauptung umfasste, verharnte die Mehrheit der Kommissionsmitglieder in der Frage stabilitätsfördernder Massnahmen weitgehend in Passivität, in der reinen Abwehrhaltung vor feindlichen Einflüssen. Bewahrende und abwehrende Komponenten der Strategie standen klar im Zentrum. So wurde die Vorbereitung des militärischen Abwehrkampfes respektive der unbedingte Widerstand zum wichtigsten Element. Kernbegriff in den Ausführungen zu Wesen und Ziel der schweizerischen Politik im strategischen Bereich war die „wehrhafte Neutralität“. Die Studienkommission warnte zwar vor einer „Igelmentalität“<sup>117</sup>, verfiel ihr aber teilweise selber. Es können vier Punkte zur Erläuterung hierzu angeführt werden:

Erstens verstellte die intensive Beschäftigung mit der atomaren Gefahr den Blick auf die nichtmilitärischen Aspekte der Sicherheitspolitik. Die Beschäftigung mit der unvorstellbaren nuklearen Bedrohung war allgegenwärtig, das strategische Denken geradezu davon gebannt. Entsprechend wurde der aktiven, gestaltenden Komponente der Strategie nur marginale Bedeutung zugemessen.

117 Im Wortlaut: „Die europäische Zusammenarbeit erzeugt in einigen Kreisen Skepsis in bezug auf unsere Rolle und unsere Möglichkeiten; in anderen schafft sie eine Art ‚isolationistischer‘ Gegenreaktion, die im europäischen Zusammenschluss eine ähnliche Gefahr sieht wie seinerzeit im Dritten Reich und zu einer helvetischen ‚Igelmentalität‘ führen kann.“ Studienkommission für strategische Fragen, Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, S. 41.

Zweitens schätzte die Kommission die friedensfördernden Möglichkeiten der Schweiz, das heisst die aktive Einflussnahme auf ihr Umfeld, sehr skeptisch ein. Die Studienkommission war sich der internationalen Interdependenz zwar durchaus bewusst, wie im Bericht mancherorts durchscheint.<sup>118</sup> Trotz der Feststellung, dass die eigenen Sicherheitsanstrengungen auch angesichts der Neutralität nicht zu isolieren seien, wurde die Verflechtung mit der Umwelt im Grundtenor jedoch als problematisch eingestuft. Diese Einstellung dürfte im wesentlichen auf dem Erfahrungshintergrund der meisten Kommissionsmitglieder beruhen, waren diese doch von den einschneidenden Erlebnissen des Zweiten Weltkrieges geprägt.<sup>119</sup>

118 So zum Beispiel: „Im übrigen werden wir uns, um die Proportionen zu wahren, bewusst bleiben müssen, dass die Sicherheit unseres Landes in weit höherem Mass von den internationalen Konstellationen und von der Sicherheitspolitik unserer Umwelt auf globaler, regionaler und nationaler Ebene abhängig ist – auf die wir keinen oder nur minimalen Einfluss haben – als von unseren eigenen Mitteln und Vorkehrungen. So unumgänglich es ist, diese Studie auf die eigenen Mittel und Vorkehrungen zu beschränken, so notwendig ist das ständige Bewusstsein und die Einsicht, dass unsere eigene Sicherheit auch eine Funktion derjenigen unserer Umwelt und also auch im Zeichen der Neutralität nicht zu isolieren ist.“ Ebd., S. 30.

119 Die persönliche Wahrnehmung der Problematik, die in der Verflechtung mit dem europäischen Umfeld lag, zeigt sich in eindrücklicher Weise in den Werken des Präsidenten der Studienkommission. Das Wesen der Schweiz werde, so Karl Schmid, unter anderem durch den „kleinen Kreis“ – die kleine, keimhafte Gemeinschaft weniger Menschen, die auf sich angewiesen sind – und durch den Widerstand gegen aussen geprägt. Hinzu trete die Gegenläufigkeit. Die Schweiz sei der Ort, „wo das europäisch Unzeitgemässe, Gegensätzliche und Widerläufige sich findet“. Ders. Versuch über die schweizerische Nationalität. Zürich 1957. S. 101.

Während Schmid's Schriften bis Ende der sechziger Jahre die Schweiz als eine feste historische Tatsache betrachteten, die nicht in Frage gestellt, sondern lediglich erklärt wurde, trat im Jahre 1968 mit dem Aufsatz „Die Schweiz vor der europäischen Wirklichkeit“ allmählich ein Wandel in seinem Denken ein. Eine erkennbare Unruhe, die Schweiz werde aufgrund ihres Kleinmuts die europäische Frage nicht beantworten wollen, prägte von da an zunehmend seine Äusserungen zum Thema der Integration. In seinem letzten Vortrag zu dieser Thematik von 1972 appellierte er: „Nicht in der Defensive liegt das Gute, sondern in den Schritten in die Zeit hinein; darin, dass wir die Zukunft in Angriff nehmen.“ Ders. Schweizerisches Selbstverständnis heute. Zürich 1972. S. 254.

Drittens formulierte die Kommission für strategische Fragen keine einheitliche Friedensstrategie, sondern beschränkte ihre Überlegungen auf eine Kriegsverhinderungsstrategie. Darin drückte sich eine gewisse Resignation gegenüber einer scheinbar erstarrten Lage in Europa aus. Diese Ansicht nahm auf die Verknüpfung des innen- und aussenpolitischen Geschehens wenig Rücksicht. Die sich abzeichnende Entspannungsphase in Europa fand kaum Niederschlag in den Ausführungen des Berichtes.

Viertens geht aus den Äusserungen der Kommission Schmid hervor, dass nicht nur die schweizerische Unabhängigkeit einen Selbstwert besass, sondern neben diese Zielsetzung gleichwertig die Neutralität – im schweizerischen Verständnis seit 1945 passiv konnotiert – gesetzt wurde. Dass die schweizerische Neutralität weniger als Mittel zum Zweck denn vielmehr als ein eigenständiges Ziel betrachtet wurde, unterstreicht die Tatsache, dass im ganzen Bericht die Termini Neutralität und Unabhängigkeit als Begriffspaare verwendet wurden.<sup>120</sup>

Obwohl im Ergebnis die Studienkommission für strategische Fragen in ihrem Schlussbericht in der Defensive verharrte, wurde diese Haltung bereits während der Kommissionsarbeiten intern bemängelt. Denn die Idee einer aktiveren Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen war zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Strategie nicht neu. So

Karl Schmid's Schriften gaben keine politischen Handlungsempfehlungen ab, sondern zeugten vielmehr von der Spannung, in der er in der Frage des grundsätzlichen Wesens der Schweiz eingebettet in Europa lebte. Vgl. hierzu die beiden neu herausgegebenen Bände, mit den wichtigsten Schriften Karl Schmid's zur Frage der nationalen Identität und der europäischen Integration: Ders. Die Schweiz zwischen Tradition und Zukunft. Schaffhausen-Stäfa 1991; Ders. Europa zwischen Ideologie und Verwirklichung. Schaffhausen-Stäfa 1990.

Zur Analyse von Schmid's Verhältnis zu Europa: Schindler, Dietrich. Karl Schmid zum schweizerischen Weg im sich wandelnden Europa. In: Beiträge zum Ersten Karl-Schmid-Symposium. Hg. Karl-Schmid-Stiftung. Zürich 1993. S. 15–26.

120 So zum Beispiel: „Unsere Aussenpolitik und unsere Diplomatie müssen wie bisher, so auch in Zukunft, unmissverständlich unsere Entschlossenheit zum Ausdruck bringen, die Unabhängigkeit und die Neutralität allen fremden Mächten gegenüber, wenn nötig mit Waffengewalt, zu verteidigen.“ Studienkommission für strategische Fragen, Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, S. 46f.

forderte Gustav Däniker bereits früher – wie oben gezeigt – eine vermehrte internationale Sicherheitszusammenarbeit. Auch alternative Modelle, welche der ausgreifenden Komponente mehr Gewicht verliehen hätten, wie dasjenige des erwähnten Heinrich Buchbinder, wurden im Rahmen der Studienkommission nicht näher geprüft.

Am gewichtigsten wog jedoch, dass in der Schlussabstimmung der Studienkommission für strategische Fragen der Strategieexperte Curt Gasteyger aus ebendiesem Grund seine Zustimmung „nur als bedingt“ qualifizierte. Diesen Schritt begründete er mit der Tatsache, dass er in den Erläuterungen der Studienkommission vor allem eine ausführliche sicherheitspolitische Umfeldanalyse und eine Aufarbeitung dessen vermisste, was die Herausforderungen jenseits der schweizerischen Abwehrbereitschaft anbelange. Die beinahe schon resignierende Folgerung, wonach die Sicherheit der Schweiz die Funktion der Sicherheitspolitik der Umwelt darstelle, auf die sie nur minimalen Einfluss besässe, hätte seiner Meinung nach selbst mit Blick auf die scheinbar strategisch-politisch so eindeutig erstarrte Lage in Europa einer näheren Erklärung bedurft.<sup>121</sup>

In seinem Memorandum an den Präsidenten der Studienkommission wies Gasteyger nach Vorliegen des provisorischen Schlussberichtes im Februar 1969 ausführlich auf diesen seiner Meinung nach eklatanten Mangel hin:

Trotz verschiedener Ansätze, die revolutionären Änderungen des Kriegsbildes im nuklearen Zeitalter zu berücksichtigen [...], schimmert immer wieder das vom Zweiten Weltkrieg und den Vorstellungen über die konventionelle Kriegführung geprägte Denken durch. [...] Bei der Lektüre des Berichts kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass bei vielen Beurteilungen von den Gegebenheiten der Umwelt immer noch allzu stark abstrahiert wird. Der Tatsache [...] der Wechselwirkung oder Interdependenz innen- und aussenpolitischen Geschehens wird nur gelegentlich Rücksicht getragen. Dabei ist die Verletzlichkeit der Schweiz durch Massnahmen von aussen mindestens ebenso gross wie jene durch Aktionen, die auf eine physische Zerstörung im Innern des Landes selbst gerichtet sind. [...] Worauf es

121 Protokoll der sechsten Plenarsitzung der Studienkommission für strategische Fragen, 14. November 1969. S. 5. BA, E 5560 (D), 1996/188, 72.

[...] ankommt, ist das Bewusstmachen einer sich verändernden Umwelt, ihrer gegenwärtigen und künftigen Strukturen, soweit sie auch die Sicherheit unseres Landes direkt oder indirekt betreffen – und damit der Tatsache, dass die Schweiz, ihre Politik und Strategie je länger je mehr in diese Umwelt eingebettet und von ihr beeinflusst sind. Das erscheint mir eine sowohl für die offizielle Formulierung unserer Strategie wie aus staatsbürgerlich-pädagogischen Gründen wichtige Aufgabe des Berichts.<sup>122</sup>

Das Verharren in der Defensive seitens der Mehrheit der Studienkommission für strategische Fragen fand auch bei anderen gesellschaftlichen Kräften kritischen Widerhall. Deshalb traten diejenigen politischen Akteure mit einer eigenen Konzeption hervor, die im vom Bundesrat offiziell eingesetzten Gremium nicht vertreten gewesen waren. Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz propagierte in der Folge mit ihrem sicherheitspolitischen Leitbild einen entgegengesetzten Ansatz, der ganz im Zeichen einer umfassenden Friedensstrategie stand.

### 5.3 Leitbild einer friedensstrategischen Sicherheitspolitik als Alternativkonzeption der Sozialdemokratischen Partei

Noch bevor der offizielle bundesrätliche Bericht zur Sicherheitspolitik der Schweiz publiziert wurde, hatte die Sozialdemokratische Partei der Schweiz – als bisher einzige politische Gruppierung<sup>123</sup> – anlässlich ihres Parteitages vom 30. September/1. Oktober 1972 in Interlaken ihr „Leitbild für eine friedensstrategische Sicherheitspolitik der Schweiz“

122 Memorandum von Curt Gasteyer an Karl Schmid, 7. Februar 1969. BAr, E 5560 (D), 1996/188, 72.

Auf dieses Schriftstück wies sein Verfasser an der Karl Schmid-Tagung von 1997 hin. Vgl. Spillmann/Künzi, Karl Schmid als strategischer Denker, S. 74f.

123 Dies wurde im entsprechenden Geschäftsbericht denn auch stolz verkündet: „Nach wie vor ist die Sozialdemokratische Partei die einzige Partei, die über ein solches Konzept verfügt.“ SP-Geschäftsbericht 1972/73, S. 26. SL, Ar 1.255.3.

vorgelegt.<sup>124</sup> Das Grundlagenpapier war von der SP-Arbeitsgruppe „Sicherheitspolitik“ ausformuliert worden.<sup>125</sup> Für die Redaktion hatte Heinrich Buchbinder verantwortlich gezeichnet, weshalb es nicht erstaunt, dass sich das Leitbild stark auf dessen Gedankengut in dem bereits erwähnten Buch über die „Landesverteidigung im Atomzeitalter“ von 1966 abstützte. Dass Buchbinder dieser Arbeitsgruppe überhaupt angehört hatte, ist dem Umstand zuzuschreiben, dass es innerhalb der sozialdemokratischen Reihen nur wenige profilierte militärpolitische, geschweige denn sicherheitspolitische Experten gab.<sup>126</sup> Denn ansonsten war das Verhältnis der SP zu Buchbinder aufgrund seiner Vergangenheit als Trotzkiist – er war 1947 aus der Partei ausgetreten – und als

Tatsächlich war die SP die einzige Partei, die ein eigenständiges sicherheitspolitisches Konzept vorlegte. Die anderen politischen Gruppierungen beschränkten sich im Einklang mit der offiziellen bundesrätlichen Politik auf die starke Betonung von Unabhängigkeit und Neutralität.

Zu den sicherheits- und verteidigungspolitischen Einstellungen der Schweizer Parteien: Schweizerischer Aufklärungs-Dienst (Hg.). Schweizerische Parteien zur Sicherheitspolitik und Landesverteidigung. Informationen zur Gesamtverteidigung, Nr. 7/11. Zürich 1975/1979.

124 Sozialdemokratische Partei der Schweiz. Leitbild für eine friedensstrategische Sicherheitspolitik unseres Landes. Angenommen vom Parteitag der Schweizer Sozialdemokraten (30. September/1. Oktober 1972 in Interlaken). Bern 1972. [Wiederabdruck, enthaltend auch eine Dokumentation zu den Beschlüssen des SP-Parteitages in Interlaken von 1972 sowie einen historischen Rückblick über die SP-Landesverteidigungspolitik, in: SP (Hg.). Selbstbehauptung der Schweiz: Friedenssicherung, Kriegsverhütung, soziale und nationale Sicherheit: Grundfragen einer zeitgemässen Sicherheitspolitik. SP-Schriftenreihe, Nr. 8. Bern 1973.]

Die Studie der Arbeitsgruppe wurde im Juli 1972 abgeschlossen und nach Annahme der 810 stimmberechtigten Teilnehmer am Parteitag im Herbst 1972 in einer Auflage von 100'000 Exemplaren als Broschüre verbreitet.

125 Mitglieder der Arbeitsgruppe „Sicherheitspolitik“ waren die Nationalräte Max Arnold (Präsident), Heinz Bratschi, Walther Bringolf, Helmut Hubacher und Arthur Villard sowie Heinrich Buchbinder, Roy Ganz, Paul Küng und Emil Walter.

126 Die wichtigste Ausnahme bildete der nachmalige Kommandant des Feldarmekorps 2, Oberstkorpskommandant Alfred Ernst, der seit den verteidigungspolitischen Diskussionen im Gefolge des Zweiten Weltkrieges als militärpolitischer Berater der SP-Parteipräsidenten Karl Oprecht, des wichtigsten Promotors einer sozialdemokratischen Militärpolitik, und dessen Nachfolger Walther Bringolf fungierte hatte.

Gründer der Schweizerischen Bewegung gegen atomare Aufrüstung nämlich äusserst gespalten gewesen.<sup>127</sup>

Inhaltlich präsentierte sich das von der SP verabschiedete Leitbild wie folgt: Mit der Definition, wonach „friedensstrategische Sicherheitspolitik“ als „Zusammenfassung aller Kräfte im Dienste einer Politik der nationalen und menschlichen Selbstbehauptung“ zu gelten habe und wonach die Militärpolitik in eine umfassenden Sicherheitspolitik einzuordnen sei,<sup>128</sup> war das sozialdemokratische Leitbild begrifflich nicht weit entfernt von der terminologischen Grundlegung der Studienkommission für strategische Fragen.

Im Unterschied zu dieser basierten die Gedanken der Sozialdemokraten jedoch nicht auf der potentiellen, sondern auf der real möglichen, sprich wahrscheinlichen Bedrohung. Entsprechend grösser schätzte die SP die Chancen für eine friedliche Entwicklung der Welt ein. Auf der Basis des Ziels der umfassenden Sicherheitspolitik – nämlich die „Friedenssicherung, weltweit und für das eigene Land“ – wurde eine klare Gewichtsverschiebung von der militärischen Landesverteidigung hin zu einer sozialstaatlichen Innenpolitik und einer aktiven, friedensfördernden Aussenpolitik postuliert.<sup>129</sup>

Bei der vor dem Hintergrund des Gleichgewichtes des Schreckens zu erfolgenden Lagebeurteilung stellte das SP-Leitbild fest, dass eine optimale Sicherung des Friedens und des Rechtes auf Selbstbestimmung durch militärische Anstrengungen allein nicht mehr gewährleistet wer-

127 Buchbinder war zu früheren Zeitpunkten parteiintern geradezu geächtet worden, wie eine Bemerkung des ehemaligen SP-Präsidenten Walther Bringolf am Parteitag von 1958 beweist: „Am 18. Mai fand eine Konferenz statt. (...) Leider war an dieser ein Feind unserer Partei anwesend, Buchbinder. Er möchte im Trüben fischen.“ Im Zusammenhang mit seiner Mitarbeit am sicherheitspolitischen Leitbild der SP wurde Buchbinder jedoch in der Folge neben Helmut Hubacher zum eigentlichen Militärexperten der Partei, wobei er – wie Lezzi in seinen Erinnerungen wohlwollend vermerkt – nun „stets realistische Vorstellungen vertreten hat“. Lezzi, Otto. Sozialdemokratie und Militärfrage in der Schweiz. Frauenfeld 1996. S. 265.

128 Sozialdemokratische Partei, Leitbild für eine friedensstrategische Sicherheitspolitik, S. 4.

129 Ebd., S. 5.

den könne. Die klassische militärische Verteidigung allein habe versagt. Ein Ausweg, so das Leitbild weiter, „muss primär von der Politik erschlossen werden“.<sup>130</sup>

Bei der Skizze der politischen Lösung des Selbstbehauptungsproblems der Schweiz betonte die SP-Sicherheitskonzeption, dass das Fundament jeglicher Sicherheitspolitik der klare Unabhängigkeits- und Widerstandswille des Volkes darstelle. Aus diesem Grund sei dem gesellschafts- und sozialpolitischen Ausbau des Landes im Hinblick auf eine friedensstrategische Sicherheitspolitik vorrangige Bedeutung einzuräumen.<sup>131</sup> Dabei betonte das Leitbild, dass dies nur in einem offenen politischen Klima möglich sei. Dies ist als Hinweis dafür zu werten, dass die Sozialdemokratie die Verdächtigungen gegen alles „Linke“ im damaligen Zivilverteidigungsbüchlein noch nicht vergessen hatte.<sup>132</sup>

Im Kontext einer Gesamtstrategie des Kleinstaates wurde dem Element der Aussenpolitik im Gegensatz zum Bericht der Kommission Schmid breiten Platz eingeräumt. Eine aktive Aussenpolitik leiste einen wichtigen Beitrag „zur Erhaltung des Weltfriedens und zur allgemeinen Kriegsverhütung jenseits des Abschreckungsprinzips auf politischem Wege“.<sup>133</sup> Das Wirkungsfeld der schweizerischen Sicherheitspolitik war nach sozialdemokratischer Ansicht „die in epochalem Wandel begriffene Welt um uns, in der die Schweiz ihrer Aufgabe durch friedensstrategisch angelegte Politik und Entwicklungshilfe zielbewusst

130 Ebd., S. 6.

131 Ebd., S. 7.

132 Damit werde nach Meinung der Verfasser des Leitbildes gleichzeitig auch der indirekten Kriegführung entgegengewirkt: „Erst ein bestimmtes geistiges, politisches, soziales oder wirtschaftliches Klima ermöglicht subversive Kampfführung und lockt diese Form der Kampfführung heraus. Solange stabile, ausgeglichene Verhältnisse herrschen, gibt es weder lohnende Angriffsziele noch die notwendige Unterstützung durch die umgebende Bevölkerung. Im Grunde provozieren gewisse Wortführer einer totalitär verstandenen ‚Gesamtverteidigung‘ gesamthaft geradezu das Klima, in dem erst gedeihen kann, was sie emsig zu bekämpfen vorgeben.“ Ebd., S. 20.

133 Ebd., S. 7.

nachzukommen hat“.<sup>134</sup> Da kein Verlass auf das Sicherheitssystem wechselseitiger Abschreckung sein könne, führe dies zum Schluss, dass

die Sicherheit der Schweiz wie die anderer kleiner Staaten fundamental von der optimalen Sicherung des Weltfriedens abhängt. [...] Dies bedingt den Aufbruch aus der internationalen Isolierung ihrer Aussenpolitik in ein echtes und weltweites Engagement der Schweiz für den Weltfrieden.<sup>135</sup>

Weltweit wirkende Einflüsse auf die schweizerische Sicherheitslage liessen sich nur durch weltweit ausgerichtetes Handeln unter Kontrolle halten. Entsprechend postulierte das sozialdemokratische Leitbild ein grundsätzliches Umdenken:

Diese von der SPS geforderte, umfassende, friedensstrategische Sicherheitspolitik stösst weit über den Rahmen hinaus, den sich die herkömmliche ‚Gesamtverteidigung‘ mit vorwiegend militärischem Charakter gesteckt hat. Sie ist nicht nur national, sondern international angelegt. [...] Sie ist in der Tat ein Anfang und Übergang von der herkömmlichen nationalen Aussen- und Wehrpolitik zu einer die Erde als gemeinsame Heimat aller Menschen erkennenden Politik der Sicherung von Frieden, Wohlstand und menschlicher Selbstverwirklichung.<sup>136</sup>

Die konkreten Vorschläge der SP zur Verwirklichung des Zieles der „Allgemeinen Friedenssicherung und Kriegsverhütung für das eigene Land“<sup>137</sup> umfassten einen starken Ausbau der aussen- und entwicklungspolitischen Massnahmen: Prominente Erwähnung fand die Forderung, neue Ideen zur Rüstungsbeschränkung zu entwickeln. Ebenso soll eine neue schweizerische Aussenpolitik ein Mehr an Mitarbeit bei der Vermittlung in aussereuropäischen Konflikten wie bei den Entspannungsbemühungen in Europa leisten. In entwicklungspolitischer Perspektive müsse es in Zukunft darum gehen, Initiativen für eine enge Zusammenarbeit der Neutralen bei der Arbeit in der Dritten Welt im

134 Ebd., S. 10.

135 Ebd., S. 16f.

136 Ebd., S. 13.

137 Ebd., S. 21.

Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe zu ergreifen. Dazu zählte als Bedingung auch ein Waffenembargo gegenüber militärblockgebundenen Staaten und der ganzen Dritten Welt. Konkrete Aktivitäten wurden seitens der Sozialdemokratischen Partei insbesondere in Form der Entsendung von Schweizer Blauhelmen für friedenssichernde Operationen der Vereinten Nationen gefordert. Auch die Bereitstellung von Detachementen für den Aufbaudienst in Entwicklungsländern und für die Hilfe bei Katastrophen müsse ins Auge gefasst werden.<sup>138</sup> Was in diesem Zusammenhang interessanterweise fehlte, war die Forderung nach einem Beitritt der Schweiz zur Uno. Das innenpolitische Klima für einen solchen Schritt wurde offenbar nicht einmal innerhalb der Sozialdemokratie als reif eingeschätzt.

Schliesslich wurde bezüglich der Schweizer Armee festgehalten, dass sie nur noch ein, wenn auch wichtiges Instrument zur Erhaltung der Unabhängigkeit der Schweiz darstelle. Zu deren Funktion hielt das SP-Leitbild fest:

Die SPS tritt für die Armee als militärisches Instrument einer umfassenden Sicherheitspolitik der Schweiz ein, weil damit die reale Möglichkeit geschaffen wird, die für die Schweiz denkbar mögliche Gefahr kriegerischer Verwicklungen auf der ‚unteren Ebene‘ und konventioneller Art zu bannen und derart allenfalls auch zur Verhütung der von niemandem gewollten, aber durch die Verkettung der ‚Sicherheitssysteme‘ entfachbaren Auslösung eines grossen Krieges beizutragen.<sup>139</sup>

Es fällt auf, dass im Vergleich zu den breiten Ausführungen der Aktivierung der Aussenpolitik die im Leitbild geäusserten Folgerungen für die Armee nur knapp und vage ausfielen. Dies dürfte im wesentlichen mit der damaligen militärpolitischen Polarisierung zwischen progressiven und bewahrenden Kräften innerhalb der SP zu erklären sein. Das Jahr 1972 war nämlich in wehrpolitischer Hinsicht besonders bedeutungsvoll mit der Einreichung einer Initiative zur Schaffung eines Zivildienstes, der Volksabstimmung über die Waffenausfuhrverbots-

138 Ebd., S. 10–13.

139 Ebd., S. 8.

initiative und dem „Nullentscheid“ in der Frage der Beschaffung eines neuen Erdkampfflugzeuges.<sup>140</sup>

Festgehalten wurde im SP-Leitbild lediglich die Hoffnung, dass dank der anzustrebenden kleinstaatlichen Beschränkung bezüglich militärischer Streitkräfte Mittel für die anderen genannten Bereiche frei würden. In der Frage der Ausgestaltung der Schweizer Armee bekannten sich die Sozialdemokraten zu einer primär infanteristischen, konventionell ausgerüsteten Milizarmee. Das Rückgrat des schweizerischen Militärdispositives bilde nach wie vor „die Feldarmee mit ihrer Operationsdoktrin der Raumverteidigung. Alle weitere Ausrüstung ist auf die Unterstützung der Infanterie auszurichten“.<sup>141</sup>

Dennoch darf den Sozialdemokraten nicht einfach eine armeefeindliche Gesinnung vorgeworfen werden, wie die Diskussionen anlässlich des Parteitages vom Herbst 1972 in Interlaken zeigen. Dort wurde der Versuch unternommen, in positivem Sinne eine zeitgemässe Sicherheitspolitik zu entwerfen. Dass aber auch Fragen der Militärdienst-

140 Zu Beginn des Jahres 1972 wurde die heftig umstrittene „Münchenstein-Initiative“ eingereicht. Diese forderte einen zivilen Ersatzdienst zum herkömmlichen Militärdienst für Schweizer mit Gewissenskonflikten. Die Volksabstimmung im Jahre 1977 ergab ein negatives Resultat. Auch ein zweites diesbezügliches Volksbegehren wurde 1984 vom Souverän abgelehnt.

Die nur äusserst knapp gescheiterte Volksabstimmung vom Herbst 1972 über eine Initiative für ein Waffenausfuhrverbot zeigte ebenfalls die kritische Stimmungslage gegenüber der gültigen Militärpolitik auf. Die Initianten, die aufgrund illegaler Lieferungen der Firma Bührle an die Bürgerkriegsparteien in Nigeria aktiv geworden waren, verpassten in der Abstimmung das Volksmehr um lediglich 0,3 Prozent.

Schliesslich wurde im Jahr 1972 ausgiebig über Möglichkeiten und Grenzen der schweizerischen Landesverteidigung diskutiert. Dies anlässlich der geplanten Beschaffung einer Serie von Erdkampfflugzeugen des Typs „Corsair“. Der Bundesrat verzichtete schliesslich nicht zuletzt aus allgemein politisch-psychologischen Erwägungen auf das kostenintensive Grossprojekt.

Zur allgemeinen wehrpolitischen Lage im Jahre 1972: Aebi, Der Beitrag neutraler Staaten zur Friedenssicherung, S. 103–107. Ausführlicher zu den Zivildienstinitiativen und zur Waffenausfuhrinitiative: Eppele-Gass, Friedensbewegung und direkte Demokratie in der Schweiz, S. 57–98.

141 Sozialdemokratische Partei, Leitbild für eine friedensstrategische Sicherheitspolitik, S. 12.

verweigerer oder des Zivildienstes innerhalb des Leitbildes thematisiert wurden, ist Ausdruck der bewegten politischen Ereignisse jener Jahre.

Auch einzelne Voten wichtiger Exponenten der Sozialdemokratie anlässlich des Parteitages zeigen keine militärkritische Positionen auf. Im Gegenteil: So votierte Nationalrat Helmut Hubacher, Präsident der parteiinternen Landesverteidigungskommission und Mitglied der Militärkommission der Grossen Kammer, gegen das am Bieler SP-Parteitag zwei Jahre zuvor überraschend angenommene Postulat einer pauschalen Kürzung der Militärausgaben um 20 Prozent. Militärfragen seien nicht mit einer reinen Prozentmechanik zu lösen, meinte Hubacher.<sup>142</sup> Ebenso bekannte sich Nationalrat Max Arnold zur Milizarmee und zur Landesverteidigung, wobei er davor warnte, dass es ein „gefährliches politisches Abenteuer“ wäre, die Dienstpflicht für fakultativ zu erklären.<sup>143</sup> Dies erstaunt ob der Tatsache, dass sich die beiden Redner an eine Parteigenossenschaft richteten, die sich bereits stark aus der „jungen intellektuellen Linken“ rekrutierte, welche zum Teil aus gutbürgerlichen Häusern stammend sich vor allem in den städtischen Gebieten allmählich durchzusetzen begannen. Diese stand der Schweizer Armee und Fragen der Landesverteidigung aufgrund ihrer Erfahrungen im Zeichen des Wertewandels Ende der sechziger Jahre äusserst skeptisch gegenüber.

Im Ergebnis sind bei der Würdigung des friedensstrategischen Leitbildes weniger die einzelnen Elemente der strategischen Auslegeordnung zu erwähnen, als vielmehr deren neuartige Gewichtung und die grossen Erwartungen, die man namentlich in die Entwicklung einer aktiven Aussenpolitik setzte. Das Konzept der Sozialdemokratischen Partei schlug eine klare Gewichtsverschiebung vom militärischen zum politischen Bereich vor, um damit dem Postulat nach einem Beitrag zur Kriegsverhinderung Nachachtung zu verschaffen.

Allerdings ist gerade an diesem Punkt kritisch festzuhalten, dass das SP-Leitbild in seinem Forderungskatalog einer aktiven Aussenpolitik

142 Protokoll über die Verhandlungen des ordentlichen Parteitages vom 30. September/1. Oktober 1972 in Interlaken, S. 55. SL, Ar 1.116.18.

143 Ebd., S. 67.

teilweise illusionär erscheint, indem keine Rechenschaft über deren realpolitische Tauglichkeit abgelegt wurde.<sup>144</sup> Den Thesen, welche die friedensfördernden Massnahmen zugunsten der ganzen Menschheit in den Mittelpunkt stellten, ist sicherlich nicht zu widersprechen. Aber die Sozialdemokraten können kaum ein Urheberrecht darauf in Anspruch nehmen. Mit ihrer Vollmundigkeit wirkt die Studie deshalb überladen und im Anspruch zu umfassend.

Auch sind gerade in der Frage der klassischen Landesverteidigung Widersprüche zu erkennen: Einerseits zog die SP die „traditionellen Sicherheiten“, gemeint war die Schweizer Armee, in Zweifel, indem sie festhielt, dass selbst die Grossmächte „nicht mehr über ein Vermögen zur Verteidigung, bestenfalls über ein Potential der Abschreckung besitzen“ würden – wobei dem Kleinstaat gar attestiert wurde, dass er mit seiner Armee „über noch weniger“ verfüge. Andererseits forderte dasselbe Leitbild aber eine glaubwürdige, sprich modern ausgerüstete Armee, die „gegnerischen kriegerischen Handlungen so weit zu begegnen vermag, dass diese im Vergleich zu dem allfällig erzielbaren Gewinn glaubhaft, als zu aufwendig und daher nicht lohnend erscheinen“.<sup>145</sup>

Dies wiederum ohne konsequenterweise die finanziellen Mittel dafür zu sprechen. So verlangte das Leitbild kategorisch die Einschränkung der Beschaffung von „technisch überperfektionierten Waffensystemen,

144 Dies war denn auch einer der wenigen Punkte, die in der öffentlichen Aufnahme heftig kritisiert wurden, so beispielsweise in der Neuen Zürcher Zeitung: „Über eine gewisse Aktivierung der schweizerischen Aussenpolitik lässt sich sehr wohl reden. Doch muss man dabei zwei Gefahren im Auge behalten: die rasche Abnützung des Prestiges durch sich überstürzende und, weil unrealistisch, erfolglose Vorstösse (...) und das Aufbrechen leidenschaftlicher innerer Kontroversen bei Meinungsverschiedenheiten über aussenpolitische Demarchen und Engagements. (...) Es wäre ein übler Schildbürgerstreich, den Frieden in die Welt hinaustragen zu wollen (...) um den Preis vermehrten inneren Unfriedens. Wenn irgendwo, dann in der Strategie gilt der Grundsatz, dass man sich auf die Wechselfälle des Schicksals mit jenen Helfern und Hilfsmittel, mit jenen Kräften und Verfahren vorbereiten soll, die einem wirklich zu Gebote stehen. Alles andere ist müssige Spekulation.“ Neue Zürcher Zeitung, 26. November 1972.

145 Sozialdemokratische Partei, Leitbild für eine friedensstrategische Sicherheitspolitik, S. 8.

wie Hochleistungskampfflugzeugen und Raketenystemen“. Die Rüstung sei lediglich auf die Unterstützung der infanteristischen Operationen auszurichten.<sup>146</sup> Hier erscheint der alte Reflex gegen eine „Grossmachtarmee im Westentaschenformat“, die aber selbst in der Armeeführung spätestens seit der Konzeption für militärische Landesverteidigung von 1966 kein Thema mehr war.

Bei aller Kritik erscheint das SP-Papier zur friedensstrategischen Sicherheitspolitik in einem grösseren Kontext betrachtet dennoch aus zwei Gründen bedeutsam: Zum ersten ist es parteiintern gleichsam als Fortsetzung des wichtigen sozialdemokratischen Programmes von 1947 zu verstehen, in welchem bereits zu diesem frühen Zeitpunkt die Förderung von Friedensbestrebungen als eine von der Armee unabhängige politische Aufgabe bezeichnet worden war.<sup>147</sup> Wie die meisten diesbezüglichen politischen Positionspapiere und Grundlagendokumente erlitt allerdings auch das SP-Leitbild in der Folge das Schicksal, dass es die praktische Militärpolitik der Sozialdemokraten kaum zu beeinflussen vermochte. Die sicherheitspolitischen Thesen waren auf zu abstraktem und allgemeinem Niveau formuliert. Immerhin war nach Publikation des friedensstrategischen Leitbildes der Rahmen der sozialdemokratischen Sicherheitspolitik bis Ende des Kalten Krieges abgesteckt.

146 Ebd., S. 8, 11.

147 Im Wortlaut: „Die Schweiz hat an der Erhaltung des Weltfriedens geistig und materiell ein vitales Interesse. Sie muss alle Bestrebungen unterstützen, die diesem Ziele dienen. Die Förderung der Friedensbestrebungen ist eine politische Aufgabe. Die Unterstützung der Friedensbestrebungen und die Armee reform müssen klar auseinandergelassen werden.“ SP. Die SP zur Armee reform. Beschluss des Parteitag vom 30./31. August 1947; zit. nach: SP, Selbstbehauptung der Schweiz, S. 75. In den nachfolgenden Parteitagen von 1957 und 1959 sollten diese Vorschläge schliesslich konkretisiert werden, indem beispielsweise zu vermehrter internationaler Zusammenarbeit, speziell in Europa oder zum Beitritt zur Uno aufgerufen wurde. Vgl. Hürlimann, Jacques. Die SP und militärische Landesverteidigung 1946–1966. Diss. Zürich 1985. S. 38f.

Allerdings nahm „die ideologische Verbrämung mit klassenkämpferischen Ideen“ den an sich zukunftsweisenden Vorstellungen der damaligen sozialdemokratischen Leitbilder viel von ihrem grundsätzlichen Wert, wie Senn zurecht festhält. Senn, Friede in Unabhängigkeit, S. 123.

Zum zweiten ist das SP-Leitbild deshalb beachtenswert, weil das hauptsächliche Postulat, nämlich die weitausholende Forderung nach einer Neuausrichtung der Sicherheitspolitik im Sinne einer Aktivierung der Aussenpolitik, schliesslich zumindest teilweise Aufnahme in den nachfolgenden bundesrätlichen Bericht der schweizerischen Sicherheitspolitik von 1973 fand.

Dieser präsentierte erstmals eine integrierte strategische Gesamtkonzeption der schweizerischen Selbstbehauptungsmassnahmen im Sinne einer Führungsanleitung für die Gesamtverteidigungsorgane. Der Grundlagenbericht 73 stellte somit einen bedeutenden Markstein in der konzeptionellen Entwicklungslinie der schweizerischen Sicherheitspolitik im Kalten Krieg dar. Da er gleichsam das Ergebnis des langjährigen Strategieschöpfungsprozess bedeutet, der Mitte der sechziger Jahre begonnen hatte, wird der Bericht 73 im letzten Kapitel ausführlich gewürdigt.

## 6. Kapitel

### Die Konzeption der „Sicherheitspolitik 73“ als Ergebnis des Strategieschöpfungsprozesses

Von den im offiziellen Auftrag der Landesregierung verfassten Grundlagen einer strategischen Konzeption seitens der Studienkommission Schmid und der Alternativkonzeption der Sozialdemokratischen Partei bis zur ersten schweizerischen Gesamtkonzeption der Sicherheitspolitik war der Weg nunmehr geebnet. Trotz der Einschränkung, dass im Rahmen des Berichtes Schmid die Aussenpolitik als strategisches Mittel nur marginal gewürdigt worden war, war die Idee einer umfassenden sicherheitspolitischen Gesamtschau geboren. Es lag nun an den Verfassern des nachfolgenden Berichtes 73, eine konzeptionelle Handlungsanleitung für alle Selbstbehauptungsmassnahmen auszuformulieren. Diese sollte doktrinären Charakter besitzen, indem sie Richtlinien für das Denken und Handeln der sicherheitspolitischen Instanzen festlegte.

Auf Beschluss des Bundesrates vom 16. September 1970 wurde der Bericht der Studienkommission für strategische Fragen der neu gegründeten Zentralstelle für Gesamtverteidigung übergeben, mit dem Auftrag, auf dessen Grundlage einen Entwurf zu einer strategischen Gesamtkonzeption zu formulieren.<sup>1</sup> Hermann Stocker, als Stabschef der ZGV mit diesem Auftrag betraut, zog den verwaltungsexternen Experten Gustav Däniker bei. Dieser hatte sich schon als Mitglied der Kommission Schmid für eine schnelle Erarbeitung eines offiziellen Konzeptes ausgesprochen. Der Direktor der Zentralstelle für Gesamtverteidigung, Hermann Wanner, schliesslich bildete als ehemaliger

1 Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrates, 16. September 1970. Beilage: Antrag des Eidgenössischen Militärdepartementes. S. 2. BAr, E 1004.1, -/1, 761.2. Laut Antrag des EMD war die Zentralstelle für Gesamtverteidigung das „geeignetste Organ, da sie die umfassendsten Möglichkeiten zur Gewinnung des Überblicks und zur Koordination habe“.

Schaffhauser Regierungsrat die politisch ergänzende Kraft, indem er als Mittelsmann zum Stab für Gesamtverteidigung und zum Bundesrat fungierte.

Der erste Vorentwurf wurde von Däniker im April 1971 vorgelegt. Dieser umfasste bereits alle Grundzüge der späteren Sicherheitskonzeption.<sup>2</sup> Zu einem grossen Teil ist es Gustav Däniker zuzuschreiben, dass aus dem Bericht der Studienkommission für strategische Fragen eine Gesamtverteidigungskonzeption als strategische Wegleitung entstehen konnte. Wie stark aber bei der Ausarbeitung des Berichtes um Worte gerungen wurde, zeigt der Umstand, dass zwischen dem ersten Vorentwurf und der finalen Version gesamthaft acht Entwürfe die verschiedenen Instanzen durchliefen, nämlich die Leitungsorganisation (Stab und Zentralstelle für Gesamtverteidigung) sowie den Rat für Gesamtverteidigung. Ebenso äusserten sich im Mitberichtsverfahren die einzelnen Departemente und die Bundeskanzlei zu den verschiedenen Konzeptionsentwürfen. Als „Redaktor der letzten Hand“ fungierte der ehemalige Präsident der Studienkommission für strategische Fragen, Professor Karl Schmid. Er nahm in Absprache mit Gustav Däniker noch einige kleinere Änderungen vor, ohne jedoch dem Text materiell neue Elemente hinzuzufügen.

- 2 Dass der Bericht 73 in Struktur und Inhalt von Däniker massgeblich beeinflusst wurde, zeigt ein Planungspapier, das dieser gleich zu Beginn der Redaktionsarbeiten im Herbst 1970 verfasste. Die von ihm gewählte Disposition stimmte mit der Endform des Grundlagendokumentes überein: „Der Bericht der SSF stellt zwar die erste umfassende Betrachtung und Beschreibung der strategischen Elemente dar. Insbesondere betont er die Notwendigkeit einer strategischen Führung für den Kleinstaat. Eine Anleitung für strategisches Handeln ist er indessen nicht. Die Notwendigkeit eines strategischen Konzepts ist somit gegeben. Es hat insbesondere die folgenden Aufgaben zu erfüllen: Bewertung der Bedrohungselemente (...); Analyse der staatlichen Zielsetzung und ihrer Elemente (...); Ableitung der strategischen Zielsetzung im Sinne grundsätzlicher Ausrichtung auf das erfolgversprechendste Vorgehen; Gewichtung unseres strategischen Instrumentariums nach der Bedeutung seiner Einzelelemente; Herausarbeitung von strategischen Grundsätzen für die verschiedenen strategischen Phasen wie Kriegsverhinderung, Kriegführung, Abwehr nicht-militärischer Angriffe, usw.; Definition einer Gesamtstrategie.“ Däniker, Gustav. Vom Bericht der Studienkommission für strategische Fragen zum Konzept für die Gesamtverteidigung. November 1970. S. 1f. AfZ, Nachlass Gustav Däniker (jun.), UZ 1: Studienkommission für strategische Fragen, Studien und Berichte, 1966–68.

Auf der Basis der Vorarbeiten der Studienkommission Schmid wurden die 130seitigen, weit ausholenden Grundlagen von den Autoren in eine kurze, in sich geschlossene Konzeption der Gesamtverteidigung verdichtet. Der Aufbau entsprach einer konsequenten Gedankenfolge. Die kurzen, klar strukturierten Kapitel erleichterten die Lektüre der abstrakten sicherheitspolitischen Materie. Zielsetzung war es, ein umfassendes System der Gesamtverteidigung zu errichten, das über alle Parteigrenzen hinweg und in der breiteren Öffentlichkeit eine hohe Zustimmung finden konnte. Das Ergebnis wurde schliesslich im Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973 der Bundesversammlung zur Kenntnisnahme präsentiert.<sup>3</sup> Damit legte die Schweiz die erste offizielle Gesamtstrategie im Sinne eines „geschlossenen logischen Systems maximaler Rationalität“ vor.<sup>4</sup>

Interessant am Bericht 73 ist auf den ersten Blick die Bezeichnung „Sicherheitspolitik“. Dies in zweierlei Hinsicht: Zum einen war es ein klarer Hinweis darauf, dass die Bemühungen um staatliche Sicherheit – so wie sie die Studienkommission für strategische Fragen unter dem Begriff der Strategie verstanden hatte – einen Teilbereich der Politik darstellten und folglich immer politische Ansichten und Entscheide voraussetzten.

Zum anderen war der Haupttitel gewählt worden, um der aktiven Friedenssicherung neben der bewahrenden Verteidigung ein Mehr an Bedeutung zu verleihen. Insofern ist dies als Zugeständnis an die alternativen sozialdemokratischen Forderungen jener Zeit zu werten. Mit dem Entgegenkommen in der Titelgebung hofften die Verfasser, den sozialdemokratischen Kreisen und der kritischen jüngeren Generation die Zustimmung zum sicherheitspolitischen Grundlagendokument zu erleichtern und vom „Verdacht einer blossen Militärpolitik wegzuz-

3 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) (27. Juni 1973). In: BBl 1973 II 112. [Sonderdruck: 11740; nachfolgend hieraus zitiert.]

4 Näf, Beat. Zur Entwicklung des schweizerischen strategischen Denkens. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, Nr. 11 (1982): S. 595–602, hier 600.

kommen“.<sup>5</sup> Da dies zugleich auch die einzig grössere inhaltliche Neuerung im Vergleich zum Bericht Schmid bedeutete, wird auf den Stellenwert der Aussenpolitik als sicherheitspolitisches Mittel im Bericht 73 gesondert eingegangen. Zunächst jedoch gilt es, die wichtigsten Elemente des Sicherheitsberichtes in aller Kürze zu skizzieren.

## 6.1 Stringenter Aufbau: Lagebeurteilung – Ziel – Hauptaufgaben – strategische Mittel

Der Gegenstand des sicherheitspolitischen Berichtes wurde insofern gleich zu Beginn eingegrenzt, als die Begriffe der Sicherheitspolitik und Strategie noch eindeutiger als bei den Grundlagen der Kommission Schmid auf die Vermeidung von Gefährdungen des Staates durch feindselige Handlungen eingeschränkt blieb. Die Strategie wurde definiert als „der umfassend konzipierte Einsatz aller zivilen und militärischen Kräfte gegen alle Bedrohungen, die in feindlicher Absicht erfol-

5 Däniker, Der Einfluss der Kommission Schmid auf die Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik, S. 30.

In einem Schreiben Dänikers an Wanner heisst es diesbezüglich, dass der SP-Parteitag ihm einen „neuen Beweis“ gegeben habe, dass man von Sicherheitspolitik sprechen müsse. „Auch wenn wir – richtigerweise – die Dinge etwas anders gewichten, scheint mir doch eine historische Chance darin zu liegen, die SP weiterhin auf Landesverteidigungskurs zu halten, (...) wenn wir eindrücklich zeigen, dass auch wir die Dialektik künftiger Sicherheitspolitik erkennen und zum Ausdruck bringen.“ Brief Gustav Däniker an Hermann Wanner, 13. August 1972. S. 1f. AfZ, Nachlass Gustav Däniker (jun.), UZ 4: Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz, Korrespondenz, 1971–77.

Das Aargauer Tagblatt meinte, dass der Bundesrat beim Namen „Sicherheitspolitik“ wohl etwas bei der SP gespickt habe, was den Trotzkiten Buchbinder sicherlich gefreut habe. Aargauer Tagblatt, 27. November 1973.

Der Hauptautor des SP-Leitbildes, Heinrich Buchbinder, schrieb nach der Veröffentlichung des Berichtes 73 seinerseits, „dass auf weiten Strecken das bundesrätliche Dokument mit dem SP-Text in wichtigen Grundfragen und oft sogar in der Diktion übereinstimmt. (...) Woher diese erstaunliche Übereinstimmung? (...) Die Angelegenheit bleibt in undurchdringbares, militärisches Geheimnis gehüllt.“ National-Zeitung, 8. September 1973.

gen“.<sup>6</sup> Dabei setzte die staatliche Sicherheitspolitik die Ziele fest, während die Strategie das Mittel zu deren Erreichung darstellte.

Alle übrigen Selbstbehauptungsprobleme, welche sich aus Veränderungen der Umwelt oder der Gesellschaft ergaben, wurden als Aufgabengebiete der allgemeinen Politik zugewiesen. Den Autoren schien diese klare Abgrenzung notwendig zu sein, weil das friedenspolitische Leitbild der Sozialdemokratie die Gesellschaftspolitik der allgemeinen Friedenspolitik zuordnete, indem dort festgehalten wurde, dass allein der Sozialismus die Voraussetzung für eine Friedensordnung in Wohlstand und Freiheit zu schaffen vermöge.<sup>7</sup> Obwohl im Bericht 73 festgehalten wurde, dass die innenpolitische Verfassung eines Staates ein entscheidender Faktor der Strategie darstelle, schloss er konsequenterweise die Innenpolitik als Gegenstand der Strategie aus:

[D]ie Haltung des Schweizervolkes muss sich in freier Auseinandersetzung formen können. Jeder Versuch, sie von Staates wegen zu planen und zu verordnen, würde die Grundbedingungen unserer freiheitlichen Lebensordnung und den unmittelbaren Behauptungswillen in Frage stellen.<sup>8</sup>

Um zudem der sozialdemokratischen Kritik, wonach der „Geist des totalen Soldatentums“ bestrebt sei, im Rahmen der totalen Landesverteidigung von allen Lebensbereichen der Nation Besitz zu ergreifen,<sup>9</sup> die Grundlage zu entziehen, wurde im Bericht 73 ähnlich wie bereits in den Arbeiten der Studienkommission für strategische Fragen betreffend das Verhältnis von Politik und Strategie gefolgert: „Strategisches Denken und Handeln [...] bedeutet somit weder eine Militarisierung der Politik oder gar des Lebens, noch steht es gesellschaftlichen Entwicklungen im Wege.“<sup>10</sup>

6 Bundesrat, Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz, S. 5.

7 Sozialdemokratische Partei, Leitbild für eine friedensstrategische Sicherheitspolitik, S. 5.

8 Bundesrat, Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz, S. 19.

9 Sozialdemokratische Partei, Leitbild für eine friedensstrategische Sicherheitspolitik, S. 9.

10 Bundesrat, Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz, S. 5.

Grundlage der Ausführungen des Berichtes 73 bildete eine umfassende sicherheitspolitische Lagebeurteilung. Dabei wurden die vier Konfliktebenen, die dem Bericht Schmid zugrunde gelegt worden waren, leicht verändert. Der „paix belliqueuse“ mutierte zum „Zustand des relativen Krieges“. Mit dem Begriff der indirekten Kriegführung wurde der pathetische „subversiv-revolutionäre Krieg“ abgelöst. Beim „konventionellen Krieg“ entfiel der Hinweis auf die latente Gefahr der nuklearen Eskalation. Und der „unbeschränkte Nuklearkrieg“ hiess fortan „Krieg mit Massenvernichtungswaffen“.<sup>11</sup> In all diesen Änderungen kam das Bemühen der Autoren zum Ausdruck, verdeutlichen zu wollen, dass der atomare Vernichtungsschlag bedingt durch das Gleichgewicht des Schreckens in Ferne gerückt sei. Auch die Bedrohung auf konventioneller Ebene wurde als „nicht aktuell“ bezeichnet – wenngleich sie es aber innerhalb kurzer Zeit werden könnte. Demgegenüber wurde die indirekte Kriegführung als akute Bedrohung dargestellt.<sup>12</sup>

In der Lagebeurteilung wurde aber auch ein Gegensatz erkannt zwischen der Verstärkung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in bezug auf wirtschaftliche, wissenschaftliche und technische Kooperation sowie der vermehrten Initiativen zur Entspannung, Abrüstung und Rüstungsbeschränkung einerseits und den nach wie vor bestehenden starken ideologischen, macht- und gesellschaftspolitischen Spannungen andererseits. Daraus wurde gefolgert, dass die schweizerische Sicherheitspolitik entsprechend beiden Tendenzen Rechnung zu tragen habe. Zum einen „begrüssst die Schweiz alle ernstgemeinten Friedensbemühungen und ist bereit, sie tatkräftig zu unterstützen“, zum anderen dürfe sie nicht „zum Spielball fremder Macht- und Gewaltpolitik“ werden.<sup>13</sup>

11 Ebd., S. 8–10.

12 Im Wortlaut: „Auf der Ebene der indirekten Kriegführung stellen wir in zunehmendem Masse rechtswidrige, gegen unseren Staat und unsere Gesellschaftsordnung gerichtete Handlungen fest. Sie gefährden unsere innere Handlungsfreiheit und sind geeignet, angestrebte Verbesserungen unserer rechtlichen und sozialen Verhältnisse zu beeinträchtigen. Diese Angriffe können im Extremfall darauf hinauslaufen, uns ein politisch und ideologisch fremdes System aufzwingen zu wollen.“ Ebd., S. 11.

13 Ebd., S. 3.

Entsprechend gestalteten sich die sicherheitspolitischen Ziele der Schweiz. Der Bericht 73 enthielt in Übereinstimmung mit den Grundlagen der Kommission Schmid die integrale Zielsetzung der „Wahrung des Friedens in Unabhängigkeit“:

Die Erhaltung des Friedens, so sehr uns an ihr liegt, ist für sich allein kein Ziel. Sie kann von der Bewahrung der Selbstbestimmung nicht getrennt und nicht gegen sie ausgespielt werden. Frieden und Unabhängigkeit erscheinen als gleichgeordnet.<sup>14</sup>

Vor dem Hintergrund des Zweckartikels 2 der Bundesverfassung<sup>15</sup> formulierten die Autoren zusätzlich noch drei weitere Ziele der schweizerischen Sicherheitspolitik: „Wahrung der Handlungsfreiheit“, „Schutz der Bevölkerung“ und „Behauptung des Staatsgebietes“.<sup>16</sup> Mit der Bemerkung, dass je nach Konfliktebene, auf der sich eine Bedrohung abzeichne, die sicherheitspolitischen Ziele unterschiedlich zu gewichten seien, verwies der Bericht 73 ebenfalls auf das potentielle Spannungsverhältnis zwischen der staatlichen Selbstbestimmung und dem nackten Überleben der Nation.

Aus der Betrachtung der sicherheitspolitischen Ziele im Lichte der verschiedenen Bedrohungsformen ergab sich als wichtige Neuerung des Berichtes 73 die Formulierung der strategischen Fälle. Der Wille, ein Gesamtsystem der Selbstbehauptungsmassnahmen einzurichten, liess die Verfasser allgemeinverbindliche Ordnungsprinzipien einführen.

14 Ebd., S. 6.

15 Gemäss gültiger Bundesverfassung hatte der Bund zum Zweck: „Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen; Handhabung von Ruhe und Ordnung im Inneren; Schutz der Freiheit und Rechte der Eidgenossen; und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.“ Art. 2 BV.

16 Bundesrat, Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz, S. 6f.  
Die neue zweite Zielsetzung der Wahrung der Handlungsfreiheit diente dabei der Rechtfertigung der sicherheitspolitischen Mittel der Armee und des Staatsschutzes. Damit suchte man zum einen die Stellung der Schweizer Armee gegenüber den zu erwartenden Anfeindungen namentlich der durch den Wertewandel beeinflussten jüngeren Generation zu verteidigen. Zum anderen benötigte der bei der politischen Linken umstrittene Staatsschutz angesichts der in jener Zeit zunehmenden terroristischen Virulenz eine in den sicherheitspolitischen Zielen verankerte Grundlage.

Grundidee dabei war, Übereinstimmung über Ausmass und Entwicklungsmöglichkeiten der Bedrohung zu erzielen, um durch angemessene Reaktionen dem Automatismus der Eskalationsspirale entgegenzutreten. Die strategischen Fälle waren dabei nicht nur einfach entlehnte Konstruktionen Hermann Kahns oder General Beaufres, sie entsprangen vielmehr der Schwierigkeit, mit den unterschiedlichen Bedrohungszuständen begrifflich fertig zu werden. Zudem waren sie Ausfluss des Willens zur Klarheit und zur Führbarkeit des strategischen Apparates.

Im Bericht 73 wurden folgende Zustände unterschieden: „Normalfall“ (Zustand des relativen Friedens); „Krisenfall“ (Zustand erhöhter Spannungen oder ernstlicher Störungen); „Neutralitätsschutzfall“ (Offene Konflikte in Europa); „Verteidigungsfall“ (Krieg gegen unser Land); „Katastrophenfall“ (Grosse Schadenereignisse) und „Besetzungsfall“ (Besetzung von Landesteilen).<sup>17</sup> Von diesem ausdifferenzierten Instrument, das die bisherige Systematisierung der Vorbereitungsmaßnahmen für ausserordentliche Lagen weiterentwickelte,<sup>18</sup> erhofften sich die Autoren eine deutliche Verbesserung der Planungs- und Führungsqualitäten, indem so in den einzelnen Teilbereichen der Gesamtverteidigung die Vorbereitung der entsprechenden Gegenmassnahmen erleichtert werden sollte. Die Feststellung der Landesregierung, dass sich die Schweiz in einem bestimmten strategischen Fall befinde, sollte dem strategischen Denken des gesamten staatlichen Führungsapparates einen einheitlichen Bezugsrahmen geben. In der Praxis wurde die Praktikabilität der strategischen Fälle allerdings in der Folge heftig kritisiert.<sup>19</sup>

17 Ebd., S. 13.

18 Bislang unterschied die interdepartementale Massnahmenplanung der Bundesverwaltung folgende drei Phasen bezüglich der ausserordentlichen Lage: erhöhte Spannung, Zustand der bewaffneten Neutralität und Kriegszustand.

19 In den Auseinandersetzungen über die Angemessenheit und Nützlichkeit der strategischen Fälle standen sich folgende beiden Meinungen gegenüber: Die „Praktiker“ einerseits warnten vor einem Übermass an Vorbereitung, welches die Unvoreingenommenheit und Handlungsfreiheit der strategischen Führung beeinträchtigen könnte. Entsprechend lehnten diese Kritiker die „Schalthebelfunktion“ der strategischen Fälle und die damit einhergehende Schnürung verbindlicher Massnahmenpakete entschieden ab. Die Komplexität moderner Szenarien lasse

Von den grundsätzlichen Bedrohungsformen und den Überlegungen zu den strategischen Fällen leitete der Bericht 73 weiter die strategischen Hauptaufgaben ab. Unterschied die Studienkommission für strategische Fragen noch deren drei (Dissuasion, Abwehrkampf und Widerstand), so gelangten die Autoren der neuen sicherheitspolitischen Grundlegung zu einer differenzierteren Darstellung, indem sie sechs Hauptaufgaben der schweizerischen Strategie unterschieden.<sup>20</sup> Im Rahmen der ersten Aufgabe der „Selbstbehauptung im Zustand relativen Friedens“ sollen aufgrund sicherheitspolitischer Überlegungen staatliche Aktionen und Gegenmassnahmen nur dann erfolgen, wenn sich bedingt durch ideologisch-politische Unterwanderung, wirtschaftliche Aushöhlung oder offene Unruhen eine ernsthafte Gefährdung des Staatswesens ergebe.

Als zweite strategische Hauptaufgabe – und dies ist im Vergleich zum Bericht der Kommission Schmid in diesem Bereich die wichtigste Neuerung – wurde die Aufgabe einer „Allgemeinen Friedenssicherung und Krisenbewältigung“ formuliert. Es fällt hierbei im Gegensatz zum Bericht Schmid auf, dass das Argument der latent vorhandenen Eskalationsgefahr bis zum nuklearen Schlagabtausch in den Überlegungen nicht mehr erwähnt wurde. Damit schien der atomare Bedrohungschock überwunden, so dass auch ausgreifende sicherheitspolitische

sich nicht in starre Schemata fassen. Den „Dogmatikern“ andererseits waren die strategischen Fälle zu pauschal. Basierend auf der Erkenntnis, dass die Eskalation einen Prozess darstelle, der sich gleichzeitig auf verschiedenen Leitern abspiele, schlug diese Denkschule vor, für die einzelnen Sachbereiche separate strategische Fälle zu formulieren. Insbesondere die Vertreter der zivilen Bereiche der Gesamtverteidigung waren der Meinung, dass die strategischen Fälle zu stark auf die militärische Bedrohung ausgerichtet waren. Schliesslich wurde festgehalten, dass die strategischen Fälle mit den traditionellen, definierten Rechtsbegriffen teilweise nicht kompatibel waren und somit Verwirrung stiften würden.

Zu einer grundsätzlichen Kritik der strategischen Fälle: Senn, Friede in Unabhängigkeit, S. 140–146; Zwygart, Die Gesamtverteidigungskonzeption unter besonderer Berücksichtigung der strategischen Fälle, S. 205–219. Eine entsprechende Replik des Begründers der strategischen Fälle ist enthalten in: Däniker, Schweizerische Selbstbehauptungsstrategien im Kalten Krieg, S. 124–128.

20 Bundesrat, Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz, S. 13–17.

Aktivitäten Erwähnung finden konnten. Allerdings wurde gleichzeitig vor übertriebenen Erwartungen gewarnt:

So sehr das Gefühl eine Konzentration unserer Anstrengungen auf diesen Bereich fordern mag, dürfen wir darüber doch die Realitäten nicht vergessen. Was der Kleinstaat auf diesem Feld leisten kann, ist angesichts der Schwere der Aufgabe gering; gross aber ist die Gefahr, dass er seine Kräfte zersplittert. Unsere Anstrengungen dürfen sich deshalb keinesfalls nur auf solche Aktivitäten beschränken.<sup>21</sup>

Dass das Schwergewicht der sicherheitspolitischen Bemühungen weiterhin bei der „Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft“ liegen müsse, wurde in der Darstellung der dritten strategischen Hauptaufgabe klar erkennbar, indem festgehalten wurde, dass „die Dissuasion das unseren Verhältnissen angemessene und glaubwürdige Hauptelement unserer Strategie“ sei. Unter Kriegsverhinderung wurde das strategische Verhalten verstanden, das einen potentiellen Gegner veranlassen soll, auf eine bewaffnete Auseinandersetzung zu verzichten. Die Rentabilitätsrechnung des Angreifers soll ein Missverhältnis ergeben zwischen dem von ihm erstrebten Vorteil und dem einzugehenden Risiko. Für das Gelingen der Dissuasionsstrategie war die sichtbare Entschlossenheit und die materielle Fähigkeit, einem feindlichen Angriff standzuhalten, entscheidend.<sup>22</sup>

Sollte die Dissuasion versagen und die Schweiz in kriegerische Auseinandersetzungen involviert werden, so wurden im Bericht 73 als vierte und fünfte strategische Hauptaufgaben die aktive Kriegführung respektive die Schadenminderung genannt. Volk und Staat sollten durch einen unbedingten militärischen Abwehrkampf erhalten werden, wobei sich militärische Schlagkraft und Durchhaltevermögen des Volkes ergänzten. Durch die Ausrufung des Katastrophenfalles könne die Landesregierung, wenn es die Not gebiete, jederzeit den Akzent von der Verteidigung auf das Überleben verlegen: „Die heutigen Möglichkeiten, (...) ein Volk als Ganzes mitsamt seiner biologischen Substanz zu vernichten, können Lagen schaffen, in denen die Sicherstellung des Überlebens sogar Vorrang erhält.“<sup>23</sup>

21 Ebd., S. 14.

22 Ebd., S. 15.

23 Ebd., S. 16.

Schliesslich umfasste die sechste strategische Hauptaufgabe den „Widerstand im feindbesetzten Gebiet“. Sowohl der bewaffnete als auch der gewaltlose Widerstand der Bevölkerung gehörten als Elemente der Selbstbehauptung zur schweizerischen Strategie, da ihr Ziel, die Befreiung und Wiederherstellung einer freiheitlichen, unabhängigen staatlichen Gemeinschaft, der allgemeinen strategischen Zielsetzung entsprach. Da beide erst nach einer Besetzung des Landes wirksam wurden, konnten sie nicht Ersatz für die Verteidigungsbereitschaft sein.

Zur Lösung dieser strategischen Hauptaufgaben wurden im sicherheitspolitischen Grundlagendokument – gleichlautend wie bereits im Bericht Schmid – verschiedene zivile und militärische Mittel eingesetzt. Die strategischen Mittel wurden unterschieden in die drei Elemente Aussenpolitik, Armee und engerer ziviler Bereich (Zivilschutz, Kriegswirtschaft, Information, psychologische Abwehr und Staatsschutz).<sup>24</sup> Die Diplomatie sollte dabei den schweizerischen Beitrag zur allgemeinen Friedenssicherung und Krisenbewältigung sicherstellen, während die Armee als Machtmittel des Staates für die Kriegsverhinderung und für den Abwehrkampf benötigt wurde. Die Vorkehrungen im zivilen Bereich stellten das Durchhaltevermögen und den Schutz der Bevölkerung sicher.

Änderungen im Katalog der strategischen Mittel im Vergleich zu den Ausführungen der Studienkommission Schmid betrafen schliesslich die Innenpolitik und den Staatsschutz. Im Gegensatz zur Passage des Berichtes Schmid, wonach die Innenpolitik zu den strategischen Mitteln zu zählen sei,<sup>25</sup> sprach der Bericht 73 nur noch von „innenpolitischen Voraussetzungen“, um das Dokument weniger angreifbar zu machen. Angesichts der terroristischen Bedrohungen in der Entstehungszeit der sicherheitspolitischen Konzeption wurde neu auch der „Staatsschutz im engeren Sinne“, der „Massnahmen der zivilen Behörden gegen staatsfeindliche Umtriebe und gegen verbotene nachrichten-

24 Ebd., S. 20–29.

25 Die Grundlagen sprachen von unerwünschter und zu verhindernder „Manipulation von Faktoren, die den Zusammenhalt der Nation bewirken“. Studienkommission für strategische Fragen, Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, S. 67.

dienstliche Tätigkeiten“ vorsah, zu den sicherheitspolitischen Mitteln gezählt.<sup>26</sup>

## 6.2 Aussenpolitik als neues Instrument der Sicherheitspolitik

Ausgehend von der Darstellung der strategischen Hauptaufgaben und der strategischen Mittel mit den jeweils prominenten Erwähnungen der Aussenpolitik ist der Bedeutung der ausgreifenden Komponente speziell nachzugehen. Bei einem Vergleich mit dem Bericht der Studienkommission für strategische Fragen und mit den ersten Entwürfen Dänikers zur Gesamtkonzeption 73 zeigt sich, dass es sich hierbei um die einzige grössere Änderung handelt.

Konkreten Anlass zum verstärkten Einbezug der Aussenpolitik in das strategische Instrumentarium des Berichtes 73 gaben insbesondere die Aussprachen des Gesamtbundesrates sowie die verwaltungsinternen Mitberichte der beteiligten Departemente und der Bundeskanzlei. Dabei wurde auf zweierlei grossen Wert gelegt: Zum einen sollte das neue Grundlagendokument in den Eidgenössischen Räten von breitem Konsens getragen werden. Zum anderen wurde betont, wie wichtig es sei, dass der Bericht in der Öffentlichkeit, vor allem bei der jüngeren Generation, eine positive Aufnahme finde. In diesem Zusammenhang ist die Haltung des Chef EMD, Bundesrat Rudolf Gnägis, erwähnenswert. Er legte sein ganzes Gewicht darauf, dass der Bericht unter allen Umständen gut ankomme, ansonsten er einen „Wechsel“ ins Auge fasse.<sup>27</sup>

In einer bundesrätlichen Aussprache vom Herbst 1972 wurde der Konzeptionsentwurf mehrheitlich positiv gewürdigt. Die Gesamtverteidigung biete wenig Angriffsfläche und verrate Distanz und Sachlichkeit. Als eher negativ wurden Sprache und Stil bewertet, die nur für Spezialisten verständlich seien. Deshalb beschloss die Landesregierung, eine

26 Bundesrat, Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz, S. 29.

27 Aktennotiz des Chef EMD, 13. November 1972. S. 4. BAr, E 8809, 1985/145, 1.

populäre Fassung vorbereiten zu lassen.<sup>28</sup> Dies unter dem Hinweis auf die Wichtigkeit der positiven Aufnahme beim Schweizer Volk.<sup>29</sup>

Auch die Bundeskanzlei, welche als Stabsstelle eine wichtige Bindegliedfunktion zwischen Bundesrat und ZGV innehatte, hob die Bedeutung der psychologischen Wirkung des Dokumentes hervor. Ob die Motivierung des Schweizervolkes gelinge und der „eher akademisch abgefasste und zahlreiche Fremdwörter enthaltene Bericht“ die Wehrbereitschaft der Jungen erheblich beeinflussen werde, liess die Bundeskanzlei offen. Sie regte aber an, dass mehr vom Bürger als eigentlichem Träger der Gesamtverteidigung die Rede sein sollte sowie von der Bedeutung der Gesellschaftsordnung für die Verteidigungsbereitschaft.<sup>30</sup>

In verschiedenen Reaktionen zu den Berichtsentwürfen wurde seitens der anderen Departemente die allzu alarmistische Bedrohungsdarstellung, insbesondere die Schilderung der inneren Lage, teils heftig kritisiert. So hiess es etwa in einem Mitbericht, dass der Bericht zu stark auf Subversion, „Atomwaffengetümmel“ und „nukleare Erpressung“ ausgerichtet sei, während „friedliche Konfliktlösungssituationen“ vergessen worden seien. Des weiteren wurde bemängelt, dass das von der ZGV verfasste Dokument „nicht jugendfreundlich“ sei, da der jungen Generation die Leistungsfähigkeit abgesprochen und ihre Subversionsanfälligkeit betont werde.<sup>31</sup> Dies unter Verweis auf folgenden Absatz im Bericht 73: „[E]in Teil der Bevölkerung verhält sich apolitisch und gleichgültig; ein anderer, politisch stark engagierter Teil neigt extremen Lösungen zu.“<sup>32</sup> Verschiedene Präzisierungen und Ergänzungen gerade

28 Eine entsprechende bebilderte Kurzfassung für die Öffentlichkeit entstand im Jahre 1975 unter dem Titel „Unsere Sicherheitspolitik“, wobei aber wohlweislich darauf verzichtet wurde, die Schrift – wie damals beim Zivilverteidigungsbüchlein – in alle Haushaltungen verteilen zu lassen.

29 Aktennotiz der Aussprache vor dem Bundesrat zum Konzeptionsentwurf der Gesamtverteidigung, 25. Oktober 1972. S. 1f. BAr, E 5680 (A), 1981/40, 7.

30 Mitbericht der Bundeskanzlei zum Konzeptionsentwurf der Gesamtverteidigung, 7. Mai 1973. S. 1. BAr, E 5680 (A), 1981/40, 8.

31 Stellungnahmen und Mitberichte der Bundeskanzlei und der Departemente zu den Entwürfen der Konzeption der Gesamtverteidigung: Auswertung. BAr, E 5680 (A), 1981/40, 8.

32 Bundesrat, Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz, S. 20.

in bezug auf die „inneren Probleme“ schienen schliesslich auch dem Vorsteher EMD angezeigt, um „allenfalls mögliche Missverständnisse [zu vermeiden], die eventuell eine günstige Aufnahme des Berichts unnötigerweise [...] erschweren könnten“.<sup>33</sup>

Angesichts der verwaltungsinternen Kritik beschlossen die beiden Hauptautoren Däniker und Stocker, den Zustand der inneren Lage moderater zu formulieren sowie – sozusagen als Entgegenkommen an die Postulate jener Zeit – die Friedensförderung als Element der Gesamtkonzeption stärker zu betonen. Die Autoren nahmen dabei Rückgriff auf verschiedene Vorüberlegungen. Däniker nahm Bezug auf seine bereits Mitte der sechziger Jahre verfochtene Doppelstrategie in seinem Buch „Strategie des Kleinstaats“. Auch das kurz zuvor erschienene sicherheitspolitische Leitbild der Sozialdemokratischen Partei hatte seinen bereits erwähnten Einfluss. Dies schlug sich entsprechend in den Ausführungen des Berichtes 73 nieder – wenngleich diese späte Einfügung der präventiven Komponente nicht über konzeptionelle Inkonsistenzen hinwegtäuschen konnte.

Bereits zu Beginn des definitiven Berichtes 73 wurde deshalb festgehalten, dass Sicherheit nicht kurzfristig, sondern nach Möglichkeit dauernd gewährleistet werden soll. Folglich postulierte das neue sicherheitspolitische Dokument eine Zweikomponentenstrategie:

Die schweizerische Strategie umfasst [...] einen ausgreifenden, nach aussen aktiven und einen bewahrenden, defensiven Bereich. Nach aussen aktiv ist sie in unseren Bemühungen, im internationalen Rahmen nach Kräften zur Gestaltung und Sicherung eines dauerhaften Friedens beizutragen; defensiv ist sie in allen Massnahmen zur Verhinderung und Abwehr von gegen die Sicherheit der Schweiz gerichteten Handlungen.<sup>34</sup>

Diese zweifache Strategie wurde gewählt, weil die Möglichkeit einer Isolation der Schweiz aufgrund einer grundlegenden Veränderung des internationalen Kontextes einerseits nach wie vor denkbar schien. Im

33 Persönliche Stellungnahme des Chefs EMD, 7. Mai 1973. BAr, E 5680 (A), 1981/40, 8.

34 Bundesrat, Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz, S. 5.

Rahmen des militärischen Aspektes der Sicherheitspolitik hielt der Bericht 73 daher an einer möglichst weitgehenden Autarkie fest:

Die operative Zusammenarbeit mit anderen Staaten ist für die Schweiz als ständig neutralen Staat im Frieden nicht zulässig. [...] Unsere Armee muss über sämtliche Mittel für eine selbständige Kampfführung verfügen, da sich unsere militärische Planung nicht auf die Zusammenarbeit mit fremden Streitkräften stützen kann.<sup>35</sup>

Andererseits erkannten die Autoren neben dem Szenario einer möglichen Isolierung der Schweiz und der implizierten Forderung nach umfassender Vorbereitung zur Steigerung der Autarkie aber auch die Interdependenz aller Staaten und formulierte das Prinzip der Offenheit dahingehend:

Grundsätzliche Abwehr äusserer Einflüsse ist weder möglich noch wünschbar. Die nationale Eigenart kann nicht durch Abkapselung und ständige Beschwörung gesichert werden; sie muss sich in der offenen Auseinandersetzung mit der Umwelt [...] bewähren. [...] Das Drängen nach einem allgemein stärkeren Einsatz in der internationalen Politik stammt aus dem Wunsch nach Aktivierung unseres Staates und aus der Ablehnung blosser Selbstgenügsamkeit. Seine Gefahr liegt in der Überschätzung unserer Möglichkeiten und in einem irrationalen Vertrauen in die Fähigkeiten eines Kollektivorgans, Sicherheit auch für die Schwachen zu gewährleisten. Die Diskussion dieser Fragen muss von einer ständigen nüchternen Beurteilung der internationalen Lage und der eigenen Sicherheitspolitik begleitet sein.<sup>36</sup>

Auf der Basis dieser – allerdings nüchternen – Öffnungsbereitschaft wurde die ausgreifende Komponente ausgestaltet, indem die Integration der präventiven Elemente in das strategische Instrumentarium gefordert wurde:

Die zunehmende gegenseitige Abhängigkeit aller Nationen, die Gefahr des Übergreifens fremder Konflikte auf den eigenen Erdteil, aber auch humanitäre Beweggründe veranlassen auch den Kleinstaat, im Bereich der allgemeinen Friedenssicherung und Krisenbewältigung mehr als bisher tätig zu werden. Da machtpolitische Eingriffe irgendwelcher Art nicht in Frage kommen, stehen die Diplomatie, die Guten

35 Ebd., S. 23.

36 Ebd., S. 19.

Dienste und die Förderung aller weiteren Massnahmen, die dazu beitragen, Spannungen zu vermindern und Konflikte ohne Gewalt zu lösen, im Vordergrund.<sup>37</sup>

Als wichtige Massnahme der ausgreifenden Sicherheitspolitik wurde im Bericht 73 die internationale Präsenz, welche insbesondere mittels der traditionellen Guten Dienste zu vermehren sei, betont. Dabei erwähnten die Verfasser konkret folgende Bereiche, in denen der neutrale Kleinstaat komparative Vorteile aufweise: diplomatische Vermittlungen, humanitäre Aktionen, Ausbau der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit, Mitarbeit in internationalen Organisationen sowie Beteiligung an Kontrollkommissionen. Darüber hinaus umfasse die Politik der internationalen Präsenz auch die Entwicklungshilfe und weitere Aktionen im Sinne der Solidarität über die Landesgrenzen hinaus.<sup>38</sup>

Bei all diesen Bemühungen leiste die Schweiz, so der Bericht 73 in einer zusammenfassenden Beurteilung der Strategie im Bereich der Aussenpolitik, ihren ersten Beitrag zur Friedenssicherung dadurch, dass sie ihre eigenen Angelegenheiten in Ordnung halte. Zweitens soll die Schweiz eine „gradlinige Politik“ ihren Nachbarn und der gesamten Staatenwelt gegenüber weiterverfolgen und „unter den bestehenden Gegebenheiten aus Überzeugung bei ihrer traditionellen Neutralitätspolitik [bleiben]“. Gerade die Aussenpolitik habe dabei weiterhin unmissverständlich die schweizerische Entschlossenheit zum Ausdruck zu bringen, die Unabhängigkeit allen Mächten gegenüber zu verteidigen.<sup>39</sup>

Gesamthaft lautete im Bericht 73 der strategische Auftrag der Aussenpolitik aus sicherheitspolitischer Sicht wie folgt:

- Die schweizerische Aussenpolitik als Mittel unserer Strategie
- sichert die völkerrechtliche Existenz unseres Staates;
  - vertritt das politische Prinzip der bewaffneten Neutralität gegen aussen und setzt es bewusst als Mittel der Kriegsverhinderung ein;
  - stellt mittels einer vorausschauenden Aussenhandelspolitik die Versorgung aus dem Ausland sicher;

37 Ebd., S. 14.

38 Ebd., S. 21.

39 Ebd., S. 20f.

- stärkt durch entsprechende Handlungen das allgemeine Vertrauen in die Möglichkeiten gewaltloser Konfliktlösungen;
- stellt sich für Gute Dienste zur Verfügung und ergreift, soweit die Verhältnisse sie nötig und möglich machen, Initiativen zur Milde- rung von Spannungen;
- schafft die Voraussetzungen für eine Beteiligung an humanitären Aktionen, langfristigen Entspannungsprojekten und an Projekten der Entwicklungszusammenarbeit;
- trägt im Kriege zur Erreichung unserer Verteidigungsziele bei.<sup>40</sup>

Was schliesslich die vergleichende Betrachtung der einzelnen sicherheitspolitischen Mittel anbelangt, so ist festzustellen, dass die Verfasser des Berichtes 73 – teilweise in gleichlautenden Formulierungen wie bereits im Studienbericht für strategische Fragen – eine klare Gewichtung der Mittel in bezug auf ihre Dissuasionswirkung vornahmen. Zwar wurde festgehalten, dass innenpolitischer Zustand und aussenpolitische Aktivitäten in gegenseitiger Beziehung stehen: „Ist eines dieser Elemente schwach, so vermindert sich unsere Selbstbehauptungskapazität, indem ihr ganzes System in Frage gestellt wird.“ Deshalb gehe es auch darum,

einerseits, vor allem im Zustand relativen Friedens, unsere Mittel dort ins Spiel zu bringen, wo wir allgemeine, unserer Sicherheit günstige Tendenzen verstärken können, und andererseits, insbesondere in Zeiten erhöhter Spannung oder offener Konflikte, diese Mittel direkt und gezielt dort einzusetzen, wo nur sie den Schutz unserer lebenswichtigen Interessen zu gewährleisten vermögen.<sup>41</sup>

Dennoch wurde festgehalten, dass der Armee als dem einzigen Machtfaktor für „[das] Hauptziel, der Dissuasion“ das „relativ grösste Gewicht“ zukomme. Insofern besitze die Aufrechterhaltung und Steigerung einer respektgebietenden militärischen Abwehrkraft grösste Bedeutung. Dies wurde nicht zuletzt begründet mit dem Umstand, dass die strategischen Mittel, was ihre Vorbereitung und ihren Einsatz anbelange, unterschiedlich flexibel seien. Gerade die Aussenpolitik sei diesbezüglich das flexibelste Mittel, indem sie sich bietende Chancen rasch ausnützen und der internationalen Lage folgen könne. Dem-

40 Ebd., S. 21.

41 Ebd., S. 31.

gegenüber sei die Armee oder auch der Zivilschutz oder die Kriegswirtschaft weit schwerfälliger. Diese verlangten „planmässige, stetige Vervollkommnung“.<sup>42</sup>

### 6.3 Rezeption in den Eidgenössischen Räten und in der Öffentlichkeit – „Unbestrittener Text in verschiedener Lesart“

Nach Verabschiedung der sicherheitspolitischen Konzeption über die Gesamtverteidigung im Juni 1973 durch den Bundesrat wurde der Bericht dem Parlament zur Kenntnisnahme zugeleitet. Hierbei ist festzuhalten, dass weder in den vorberatenden Kommissionen beider Räte noch in den Parlamentsdebatten des National- und Ständerates Änderungen am Bericht 73 vorgenommen werden konnten. Die Bundesparlamentarier waren lediglich in der Lage, ihre Meinungen als Gesamtwertung zur Geltung zu bringen respektive eine Gewichtung in Detailfragen vorzunehmen. Entscheidungen konnten allenfalls über den Weg eines parlamentarischen Vorstosses in Form eines Postulates erzwungen werden – was allerdings nicht geschah. Entsprechend war in den einzelnen Parlamentsberatungen vielfach nicht die Konzeption an sich das Ziel der Kritik, sondern vielmehr Details und Randgebiete, die einen willkommenen Anlass boten, die eigene parteipolitische Meinung darzubieten.

Bezüglich der Vorberatungen in den beiden Militärkommissionen fällt auf, dass im Gegensatz zur eher konservativen Ständeratskommission, welche den einstimmigen Beschluss fasste, vom Sicherheitsbericht in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen,<sup>43</sup> die nationalrätlichen Mit-

42 Ebd., S. 32.

43 Protokoll vom 30. November 1973 der Sitzung der Militärkommission des Ständerates vom 19./20. November 1973. BAr, E 1050.8, 1995/506, 2.

glieder mit Kritik weniger zurückhielten.<sup>44</sup> Es waren mehrheitlich Vertreter linker Parteien, die sich negativ äusserten:

[...] ist der Bericht eine Art Fleissaufgabe, die man dem Parlament vorlegt, um zu zeigen, dass man tatsächlich für die Sicherheit gesorgt hat? [...] Wir werden im Rat diesen Bericht ein wenig diskutieren, genehmigen – und dann? .... dann hat es sein Bewenden!<sup>45</sup>

Bemängelt wurde insbesondere, dass die Bedrohungslage fast nur nach militärischen Gesichtspunkten formuliert wurde. Ebenso fehle eine eingehende Analyse der innenpolitischen Situation, monierten die Kritiker. Vielfach wurde die Wichtigkeit der Motivation der Jugend betont und gefordert, dass der Bericht deshalb ins „Volk hinaus getragen und in der Praxis weitergeführt werden“ müsse.<sup>46</sup> Vor dem Hintergrund dieser Kritikpunkte setzte sich ein Kommissionsmitglied dafür ein, dass der Entscheid, ob der Bericht „in zustimmendem Sinne“ gutgeheissen oder nur „zur Kenntnis“ genommen werden soll, den einzelnen Fraktionen zu überlassen sei. In der Abstimmung unterlag dieser Antrag jedoch deutlich. In den darauffolgenden Ratsdebatten in der Kleinen und Grossen Kammer ist in der Folge ein grundsätzlicher, parteiübergreifender Konsens festzustellen.

Die Diskussionen über den neuen sicherheitspolitischen Bericht im erstbehandelnden Ständerat am 4. Dezember 1973 standen stark unter dem Eindruck des kurz zuvor entflammten israelisch-arabischen Oktoberkrieges. Der referierende Kommissionspräsident, Hans Hürlimann (CVP), knüpfte denn auch an den Ereignissen des Yom-Kippur-Konfliktes an, indem er anhand von konkreten Zahlen der in Osteuropa vorhandenen militärischen Potentiale die auch für Europa unverminderte Bedrohungslage eingehend schilderte. Angesichts solcher Entwicklungen sei ein „Verständnis für die Notwendigkeit einer sicherheitspolitischen Gesamtkonzeption“ notwendig, ja eine staatliche Strategie stelle

44 Protokoll vom 1. Februar 1974 der Sitzung der Militärkommission des Nationalrates vom 14./15. Januar 1974; Protokoll vom 11. Februar 1974 der Sitzung der Militärkommission des Nationalrates vom 8. Februar 1974. BAr, E 1050.8, 1995/505, 5.

45 Ebd., S. 18f.

46 Ebd., S. 11f.

geradezu einen „Sachzwang für den Kleinstaat“ dar.<sup>47</sup> Hürlimann bemerkte weiter, dass die Landesregierung mit ihrem Bericht 73 einen grossen Schritt nach vorne getan habe. Zum einen betonte er die verdienstvolle erstmalige und umfassende Strukturierung der schweizerischen Sicherheitspolitik. Zum anderen würdigte er die Doppelstrategie, welche eine dynamische und nicht eine statische Selbstbehauptung bezwecke:

Mit aller Deutlichkeit wird hervorgehoben, dass die schweizerische Strategie zwei Komponenten umfasst: einmal die ausgreifende, nach aussen aktive, und dann die bewahrende, defensive. Was ist mit dieser grundsätzlich neuen, bisher in keinem Dokument der schweizerischen Landesverteidigung ausgeführten Betrachtung gemeint? Es handelt sich um die Aufnahme des wichtigen und nicht nur seines humanitären Gehaltes, sondern auch seiner realpolitischen Notwendigkeit wegen richtigen Gedankens, dass die Menschheit eines Tages vom ‚Frieden durch Furcht‘ zum ‚Frieden durch Verständigung‘ vorstossen muss. [...] Der Bundesrat versichert, dass er diese strategische Komponente mehr als bisher pflegen wolle.<sup>48</sup>

In der anschliessenden Diskussion wurde von allen Votanten die Bedeutung des Sicherheitsberichtes gewürdigt. Die kritischen Beiträge beschränkten sich lediglich auf Bereiche, die nach Ansicht der jeweiligen Referenten in der Konzeption zu schwach gewichtet wurden. So wies beispielsweise Fritz Honegger (FDP) darauf hin, dass vor lauter neuen Aspekten die Stellung der Schweizer Armee im Bericht zu kurz gekommen sei; und weiter: „Ich hätte mir gewünscht, dass [das] Schwergewicht unserer Armee im Bericht noch etwas deutlicher hervorgehoben worden wäre. Gewisse Teile des Berichts lassen den Eindruck zu, dass die Armee einen Denkkzettel nötig gehabt hat.“<sup>49</sup> Diesen Punkt griff Bundesrat Rudolf Gnägi bereitwillig auf und versicherte, dass die Armee natürlich immer noch eine wesentliche Rolle spiele.<sup>50</sup>

Demgegenüber kritisierte der nachmalige Aussenminister Pierre Aubert (SP) in Anlehnung an den Kommissionssprecher und seinem Ver-

47 Amtl Bull SR 1974, S. 713.

48 Ebd., S. 717.

49 Ebd., S. 719.

50 Ebd., S. 723.

weis auf die Doppelstrategie, dass die sicherheitspolitischen Leitsätze unvollständig seien. Insbesondere sei die Aussenpolitik nur unzureichend ausgeführt und gewürdigt:

Il faut constater, dans le rapport, que les consignes en matière de politique étrangère, qui est aussi l'une des clés de voûte de notre politique de sécurité, sont beaucoup moins précises et moins explicites qu'en matière de politique militaire.<sup>51</sup>

Dieses Votum für eine Aktivierung der schweizerischen Aussenpolitik blieb indessen nicht unwidersprochen. Carlos Grosjean (FDP) konstatierte unter Verweis auf die realpolitischen Gegebenheiten, dass weder auf die internationale Solidarität noch auf die Kraft des Völkerrechtes oder der Gerechtigkeit Verlass sei.<sup>52</sup>

Ein einziger Parlamentarier wandte sich grundsätzlich gegen die Notwendigkeit einer Sicherheitspolitik. Der Liberale Louis Guisan – er hatte sich schon einige Jahre zuvor gegen das Bundesgesetz über die Leitungsorganisation der Gesamtverteidigung (1968) ausgesprochen – äusserte seine Befürchtung, dass die ganze Politik von der Sicherheitspolitik vereinnahmt würde: „A la limite, si l'on prenait le rapport du Conseil fédéral, tout deviendrait sécurité.“<sup>53</sup> Er widersetzte sich aber nicht der Zustimmung zum neuen sicherheitspolitischen Bericht. Nicht zuletzt die Schlussworte des EMD-Vorstehers Gnägi dürften ihn versöhnlich gestimmt haben. Dieser bezeichnete die neue Konzeption als ein Gemisch von Altbewährtem und Neuem, das einem „evolutionären Anpassungsprozess“ unterworfen sei. Der Bundesrat sei darauf bedacht gewesen, lediglich die strategisch relevanten Gedanken und Forderungen zu erwähnen. Es werde nun Sache der damit befassten Verwaltungsstellen sein, im Detail zu definieren, was dies für die in der Gesamtverteidigung mitverantwortlichen Kräfte bedeute.<sup>54</sup> In der Schlussabstimmung nahmen alle Ständeräte den Bericht in zustimmendem Sinne zur Kenntnis.

51 Ebd., S. 719.

52 Ebd., S. 721.

53 Ebd., S. 722.

54 Ebd., S. 724.

An den dreitägigen Beratungen der Gesamtverteidigungskonzeption im Nationalrat, die am 12., 13. und 17. Juni 1974 stattfanden, ist bemerkenswert, dass der Bericht – in einem Votum gar als „Dokument von höchster staatspolitischer Bedeutung“ titulierte<sup>55</sup> – mit Lob aller Parteien vom rechten bis ins linke Spektrum bedacht wurde. Dies ist erstaunlich, wenn man sich die noch nicht lange Zeit zurückliegenden heftigen Auseinandersetzungen über die schweizerische Landesverteidigung im Gefolge der 68er-Bewegung vor Augen hält. Selbst der Vertreter der Partei der Arbeit konnte sich zu einigen positiven Bemerkungen durchringen. Vor allem zeigte sich aber die Sozialdemokratische Fraktion befriedigt vom Einfließen ihres friedenspolitischen Leitbildes aus dem Jahre 1972 in die offizielle Konzeption. So sah deren Mitglied Helmut Hubacher im neuen Grundlagendokument gar den möglichen Beginn eines Umdenkens in der Sicherheitspolitik:

[Der Bericht 73] lässt die unheilvollen Sprengwirkungen des seinerzeitigen Zivilverteidigungsbuches hinter sich und kann diese, sofern die Praxis der Theorie entsprechen wird, zum Teil wieder gutmachen. Wenn wir vom inneren Feindbild wegkommen und wenn wir den subversiven Konflikt nicht zum strategischen Fall einer nationalen Verteidigung machen, besteht die Chance, dass der [...] Umdenkungsprozess über verbale Zugeständnisse und optische Kosmetik hinausgehen wird.<sup>56</sup>

Allerdings präsentierte Hubacher gleichzeitig – richtigerweise – einen Grund für die allseits grosse Zustimmung zum Bericht 73. Er führte dies vor allem auf die unverbindlichen Formulierungen zurück. So würden die einzelnen Komponenten der neuen Strategie je nach politischem Standort unterschiedlich gewichtet. Während die Rechte andere Träger als die Schweizer Armee lediglich als „verbales Beigemüse“ verstehen dürften, „das es im progressiven Zeitalter zu schlucken“ gelte, bedeute Sicherheitspolitik gerade für die Sozialdemokratie eine deutliche Absage „an jeglichen Versuch einer überbewerteten Militarisierung von Staat und Gesellschaft“.<sup>57</sup>

55 Amtl Bull NR 1974, S. 764.

56 Ebd., S. 780.

57 Ebd., S. 779.

Ähnlich wie bereits in den Beratungen der Kleinen Kammer zeigte sich die ambivalente Bewertung der beiden Strategiekomponenten in den Voten einzelner Nationalräte. Während beispielsweise der SVP-Fraktionssprecher Fritz Marthaler befriedigt bemerkte, dass der strategische Auftrag der Armee „besonders genau und glaubwürdig“<sup>58</sup> umrissen sei und auch andere Parlamentarier die nach wie vor grosse Bedeutung der militärischen Landesverteidigung betonten, kritisierten SP-, aber auch CVP-Nationalräte die zu schwache Stellung der Aussenpolitik in der Gesamtstrategie. So zitierte Hans Wyer (CVP) den Politikwissenschaftler Alois Riklin, der verschiedentlich forderte, dass die Diplomatie grundsätzlich stärker zu gewichten und als ein wesentliches strategisches Instrument zu betrachten sei.<sup>59</sup> Der bürgerliche Politiker stellte gerade unter Verweis auf die Meinungsentwicklung bei den jungen Generationen fest, dass

immer grössere Teile unseres Volkes, vor allem die Jugend, sich die Frage stellen, ob nicht vermehrt neben [die] Neutralität als aussenpolitische Maxime auch das Prinzip der Solidarität im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich gleichwertig gesetzt werden muss. [...] Wirksame Friedenssicherung verlangt den Aufbau einer internationalen Friedens-, Rechts- und Sozialordnung und stärkt demzufolge die bereits heute bestehende Interdependenz.<sup>60</sup>

Trotz dieser in der nationalrätlichen Diskussion zutagegetretenen unterschiedlichen Gewichtung bezüglich der Schwerpunktsetzung der aktiven und passiven Strategiekomponente wurde in der Schlussabstimmung die Konzeption der Gesamtverteidigung ebenfalls „in zustimmendem Sinne“ zur Kenntnis genommen.<sup>61</sup>

58 Ebd., S. 779.

59 Ebd., S. 781.

60 Ebd., S. 782.

61 Der Antrag der Partei der Arbeit, vom Bericht bloss Kenntnis zu nehmen, wurde mit 5 zu 129 Stimmen deutlich verworfen. PdA-Nationalrat Armand Forel mokierte sich vorgängig über die mechanisierte, auf den Kauf von modernen Flugkörpern angewiesene Schweizer Armee. Er stellte dem bundesrätlichen Sicherheitskonzept die Devise der „friedlichen Koexistenz aller Staaten mit unterschiedlichem Regierungssystem“ gegenüber, ohne dies jedoch näher auszuführen.

Die Aufnahme des Berichtes 73 in der schweizerischen Presselandschaft zeigt, dass das Grundlagendokument wie bereits in den Parlamentsdiskussionen weniger aus seiner Substanz heraus beurteilt wurde denn aus parteipolitischer Optik. Im Nachgang zur stände- und nationalrätlichen Behandlung des Geschäftes beschränkten sich die Medien auf reine Zusammenfassungen der Beratungen, wobei die jeweilige Parteizugehörigkeit der Votanten mehr oder weniger deutlich und je nach politischer Couleur des Blattes zum Ausdruck gebracht wurde. Der Inhalt des sicherheitspolitischen Berichtes wurde in der Presse nur anfänglich, kurz nach der Veröffentlichung des bundesrätlichen Dokumentes Ende August 1973, ausgiebiger diskutiert.<sup>62</sup>

Grundsätzlich waren sich die meisten Zeitungen einig, dass mit dem Bericht 73 eine „hervorragende Übersicht über alle Probleme der Selbstbehauptung“<sup>63</sup> erzielt werden konnte, wobei damit nun „das Dach über den einzelnen Säulen der Landesverteidigung geschlossen“<sup>64</sup> wurde. Die Basler Nachrichten bemerkten gar, dass somit die „Mär von der Militarisierung“ nur noch von denjenigen kolportiert werden könne, die den Bericht nicht gelesen hätten.<sup>65</sup>

Kritisiert wurde allerdings von einigen Redaktoren, dass die allzu abstrakte Materie und die komplizierte Terminologie nicht dazu angetan seien, bei einer breiteren Öffentlichkeit für Verständnis in der Sache der Sicherheitspolitik zu sorgen.<sup>66</sup> Weiter ging die Westschweizer Zeitung *Domaine public*, indem sie festhielt, dass die leere Intellektuellensprache die Kritik vielmehr besänftigen wolle.<sup>67</sup> Dem Bericht wurde überdies angelastet, „ein alter, aufgeputzter Igel“ zu sein, der die „vernünft-

62 Vgl. *Neue Zürcher Zeitung*, 24. August 1973; *Tages-Anzeiger*, 24. August 1973; *Der Bund*, 24. August 1973; *Solothurner Zeitung*, 24. August 1973 und *Badener Tagblatt*, 24. August 1973.

63 *Berner Zeitung*, 25. August 1973.

64 *Solothurner Zeitung*, 24. August 1973.

65 *Basler Nachrichten*, 25. August 1973.

66 Vgl. *Weltwoche*, 29. August 1973; *Der Bund*, 24. August 1973 oder *Journal de Genève*, 27. August 1973.

67 *Domaine public*, 11. Oktober 1973.

tigen Bruchstücke [...] bei der Sozialdemokratischen Partei entlehne“.<sup>68</sup> Im Gegensatz dazu betrafen kritische Bemerkungen seitens der bürgerlichen Presse das „Herunterspielen des militärischen Beitrages“.<sup>69</sup> Schliesslich, so prophezeite Die Tat mit Blick in die Zukunft, werde sich die Tauglichkeit der Sicherheitspolitik erst dann erweisen, „wenn es darum [geht], die deklamierten Grundsätze inhaltlich zu füllen“.<sup>70</sup>

Im Ergebnis lässt sich bezüglich der Rezeption des Berichtes 73 in Parlament und Öffentlichkeit festhalten, dass der Bericht als grundlegende Führungsanleitung der staatlichen Selbstbehauptungsmassnahmen einhellig begrüsst wurde – wenngleich mit unterschiedlicher Lesart, je nach parteipolitischer Zugehörigkeit.<sup>71</sup> Was die ausgreifende, aktive Strategiekomponente und deren Zukunftsbezogenheit anbelangt, so war dieser neue Ansatz jedoch vom weitaus grössten Teil sowohl der Pressekommentatoren als auch der eidgenössischen Parlamentarier nur ungenügend erfasst worden.<sup>72</sup> Die Aktivierung der schweizerischen Aussenpolitik war im Zeichen einer extensiv ausgelegten Neutralitätsideologie ein zu randständiges Gebiet, als dass es bereits als eine echte Ergänzung zur militärischen Landesverteidigung verstanden werden konnte. Damit sich ein solcher Prozess in Richtung präventiver sicherheitspolitischer Bemühungen manifestieren konnte, bedurfte es zukünftig einer weitaus stärkeren Beschäftigung mit Problemen internationaler Sicherheit und Friedenssicherung – einem Politikbereich, in dem sich die Schweiz in der Vergangenheit traditionellerweise weitgehend passiv verhalten hatte.

68 Solothurner AZ, 24./25. August 1973.

69 Neue Zürcher Zeitung, 26. August 1973.

70 Die Tat, 25. August 1973.

71 Die Neue Zürcher Zeitung titelte denn auch die Nationalratsdiskussion zu Recht mit: „Unbestrittener Text in verschiedener Lesart“. Neue Zürcher Zeitung, 14. Juni 1974.

72 So am extremsten Jacques-Simon Eggly, der den Bericht 73 zu einem reinen Bekenntnis zur Schweizer Armee umdeutete, um die neue ausgreifende Komponente der Sicherheitspolitik schlicht zu unterschlagen: „Reste, encore une fois, que la politique de sécurité a une priorité: la préparation de l'armée à défendre son territoire. La dissuasion préventive en découlerait, peut-être.“ Journal de Genève, 18. Juni 1974.

#### 6.4 Würdigung der „Sicherheitspolitik 73“ – konzeptionelle Inkonsistenzen im Bereich der Aussenpolitik

Mit dem Bericht 73 lag nach langen Jahren der Strategieschöpfung die erste offizielle „sicherheitspolitische Charta“<sup>73</sup> vor. Es gelang den Verfassern, ein Grundlagendokument zu schaffen, das die Zustimmung der Eidgenössischen Räte und einer breiteren Öffentlichkeit fand. Der Bericht stellte eine umfassende Doktrin für strategisches Denken und Handeln dar. Ebenso wurde versucht, das Zusammenspiel der strategischen Mittel der Gesamtverteidigung zu optimieren. Seinen Inhalt hatte die neue Konzeption hauptsächlich der Kommission Schmid und dem friedenspolitischen Leitbild der SP zu verdanken; seine Form geht wesentlich auf den Strategieexperten Gustav Däniker zurück.<sup>74</sup>

Bei der sicherheitspolitischen Gesamtstrategie ist insbesondere die Integration der präventiven Elemente in das strategische Instrumentarium zu würdigen, wurde doch damit – zumindest deklamatorisch – ein grundsätzlich neues Element in die schweizerische Sicherheitspolitik eingeführt. Präventiv handeln zu wollen statt nur zu reagieren, dieser Anspruch war eine neue Qualität der stark auf sich selbst bezogenen neutralen Schweiz. Je nach Lagebeurteilung konnten die Bundesbehör-

73 Senn, Friede in Unabhängigkeit, S. 146.

74 Zur wissenschaftlichen Würdigung des sicherheitspolitischen Berichtes 73: Däniker/Spillmann, Die Konzeption der schweizerischen Sicherheitspolitik, S. 597–600; Gasteyger, Sicherheitspolitik, S. 207–215; Senn, Friede in Unabhängigkeit, S. 131–148; Näf, Anfang und erste Entwicklung einer schweizerischen Strategie, S. 61f., 130–137; Aebi, Der Beitrag neutraler Staaten zur Friedenssicherung, S. 149–158; Köppel, Auf dem Weg zur Doppelstrategie, S. 111–122; Danzmayr, Kleinstaat auf der Suche nach Sicherheit, S. 13, 60, 66; Däniker, Gustav. Sicherheitspolitik – Gesamtverteidigung. In: Sicherheitspolitik und Armee: Eine Dokumentation. Hg. Paul Beurer, Peter Gasser, Ernst Wetter. Frauenfeld 1976. S. 15–47; Kohn, Leopold. Kybernetik und Gesamtverteidigung. Studien zur Sicherheitspolitik, Nr. 10. Bern 1978; Gaupp, Peter. Operationalisierung der sicherheitspolitischen Ziele und strategischen Hauptaufgaben der Schweiz. Studien zur Sicherheitspolitik, Nr. 11. Bern 1978; Zwygart, Ulrich. Die Gesamtverteidigungskonzeption unter besonderer Berücksichtigung der strategischen Fälle. Diss. Diessenhofen 1983.

den fortan das Schwergewicht von der bewahrenden auf die ausgreifende Komponente verlagern.

Konzeptionell war damit eine Formel gefunden, welche das passive mit dem aktiven Element verband. In diesem Punkt glich der Bericht 73 deutlich den Bemühungen innerhalb der Nato, die politischen Funktionen des Bündnisses neben die militärischen zu stellen. Bereits im Jahre 1967 war die Nordatlantische Allianz mit der Verabschiedung des „Harmel-Berichtes“ nämlich zu einer ähnlichen Doppelstrategie übergegangen. Neben die militärische Abschreckungsfähigkeit war der aktive Einsatz des Bündnisses bei den Entspannungsbemühungen in den Ost-West-Beziehungen getreten.<sup>75</sup> Die Formulierung einer Zweikomponentenstrategie in der Schweiz entsprach also durchaus den internationalen Trends jener Zeit.

Die Schwierigkeit bezüglich der Anwendung der neuen Strategie lag aber grundsätzlich in der Gewichtung der beiden Komponenten in einer Zeit, in der international der Einsatz militärischer Mittel – sprich der Armee – als zunehmend unwahrscheinlich galt und umgekehrt den nichtmilitärischen – also vorwiegend aussen- und wirtschaftspolitischen – Bereichen ein immer grösserer Stellenwert zugemessen wurde.

In dieser Auseinandersetzung um die Gewichtung militärischer Macht in den internationalen Beziehungen standen sich zwei Haltungen gegenüber: Die eine blieb mit Blick auf die Erfahrungen der Vergangenheit skeptisch gegenüber einem allzu grossen Vertrauen in die schwindende Bedeutung kriegerischer Machtentfaltung. Die andere Haltung legte ihr Gewicht auf eine Vermehrung des politischen Engagements nach aussen, um die internationale Stabilität zu fördern. Im Bericht 73 wurde erstmals versucht, mit einer umfassenden Konzeption der Sicherheitspolitik beide Thesen zu vereinigen.

75 Vgl. Communiqué über die Ministertagung des Nordatlantikrates in Brüssel. Anlage: Bericht über die künftigen Aufgaben der Allianz (13./14. Dezember 1967). In: Europa-Archiv, Nr. 3 (1968): D 73–77. Die zentrale Aussage des Harmel-Berichtes lautete, dass „militärische Sicherheit und eine Politik der Entspannung (...) keinen Widerspruch, sondern eine gegenseitige Ergänzung“ darstellten. Zur Einordnung der Harmel-Studie: Haftendorn, Helga. Entstehung und Bedeutung des Harmel-Berichtes. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Nr. 40 (1992): S. 169–221.

Dennoch muss bei einer kritischen Überprüfung des Dokumentes eingeschränkt werden, dass bezüglich der Zweikomponentenstrategie im Bericht 73 konzeptionelle Inkonsistenzen auftreten, so dass das ausgreifende, aktive Element „aufgesetzt“ wirkt. Dies ist im wesentlichen die Folge der relativ späten und zögerlichen Einfügung der Aussenpolitik in die Gesamtstrategie. Erst die im verwaltungsinternen Mitberichtsverfahren vielfach geäusserte Forderung, dass der Bericht vor allem bei den jüngeren Generationen eine gute Resonanz finden müsse, liess die Verfasser die entsprechende Strategiekomponente kreieren.

Der späte Einbezug derselben führte dazu, dass die Stringenz der Gesamtkonzeption mangelhaft blieb: So folgten der Aktivierung der Aussenpolitik weder im Zielkatalog noch bei den strategischen Aufträgen der Mittel die logischen Konsequenzen. Man sucht vergeblich ein explizites Ziel der Förderung der internationalen Stabilität. Auch werden keine diesbezüglichen schweizerischen Interessen formuliert. Im Bereich der sicherheitspolitischen Instrumente fehlt die Betonung eines aktiven internationalen Krisenmanagements. Schliesslich sind im militärischen Bereich keine konkreten Leistungen im Bereich der Friedensförderung aufgeführt, welche von der Schweizer Armee zu erbringen wären.<sup>76</sup>

Die Konzeption der Gesamtverteidigung erschliesst zwar insgesamt einen recht breiten Zielbereich, der insbesondere „all jene Aspekte umfasste, die als Variablen der Sicherheit eines hochentwickelten, defensiv eingestellten Kleinstaates zu bezeichnen sind“.<sup>77</sup> Zuwenig konkret sind aber die Ziele im nichtmilitärischen Bereich ausgestaltet. Schwach ausgeprägt ist auch das Bild einer in den Augen der Schweiz sicheren Umwelt. Die kleinstaatlichen Möglichkeiten in der sicherheitspolitischen Umfeldgestaltung werden im Bericht 73 ganz allgemein als gering beurteilt. Speziell das Instrument der Krisendiplomatie, dem im

76 Immerhin wurde im vormaligen Bericht Schmid die Armee als ein „Instrument einer aktiven Neutralitätspolitik“ bezeichnet, die sich an internationalen Hilfsaktionen beteiligen könne. Davon erscheint im Bericht 73 allerdings nichts mehr. Studienkommission für strategische Fragen, Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, S. 99.

77 Gaupp, Operationalisierung der sicherheitspolitischen Ziele und strategischen Hauptaufgaben der Schweiz, S. VIII f., 72–76.

Rahmen der Gesamtverteidigung eigentlich eine dominante Rolle hätte zukommen müssen, ist in der Aufzählung der Mittelpalette nicht vorhanden.<sup>78</sup> Ebenso wird die allgemeine Friedenssicherung lediglich als Krisenbeherrschung, einem kurzfristigen Konzept, verstanden.

Das gesamte Grundlagendokument zeigt im Grundtenor die übervorsichtige Selbstbeschränkung des Kleinstaates auf, der angesichts knapper Ressourcen seine Kräfte nicht für internationale Aktivitäten einsetzen soll. Zu stark ist die Furcht, Aussenpolitik und Entwicklungspolitik könnten im öffentlichen Dialog gegen die Schweizer Armee ausgespielt werden. Der Anspruch einer echten Zweikomponentenstrategie bleibt vor diesem Hintergrund grossteils ein frommer Wunsch.

Schliesslich bleibt zu bemerken, dass die Aussenpolitik als Mittel der sicherheitspolitischen Gesamtstrategie stark instrumentellen Charakter besitzt. Verschiedene Aspekte der Aussenbeziehungen werden in ein sicherheitspolitisches Kalkül integriert. Entsprechend mutiert die Aussenpolitik im Bericht 73 zur Variablen einer „kompromisslosen Politik der bewaffneten Neutralität“ mit der Aufgabe, „das politische Prinzip der bewaffneten Neutralität gegen aussen“ zu vertreten.<sup>79</sup> Damit wird die Aussenpolitik aber zu einem reinen Medium, über das es die Verteidigungsentschlossenheit der Schweiz zu kommunizieren gilt. Die Aussenpolitik regrediert somit zur „kommunikativen Dissuasion“.<sup>80</sup>

Hier sei nebenbei erwähnt, dass dieser Punkt das Politische Departement nicht einmal sonderlich störte, ja erstaunlicherweise äusserte es sich in seinem Vernehmlassungsbeitrag zum Bericht 73 nicht einmal explizit zur neuen ausgreifenden Strategiekomponente. Immerhin

78 Kohn, *Kybernetik und Gesamtverteidigung*, S. 18–21.

Die Krisendiplomatie dient dabei – mehr noch als alle anderen Mittel – der Wiederherstellung des relativen Friedens. Während die anderen Massnahmen zwar die Einwirkung der kriegerischen Ereignisse mildern können, leisten sie jedoch keinen konstruktiven Beitrag zur Erreichung der Zielbestimmung. In den Ausführungen des Berichtes 73 geht der Stellenwert der Aussenpolitik für die Herstellung des relativen Friedens nicht hervor. Auch fehlen Angaben über die Einsatzphilosophie, den Punkt, wo eine solche Krisendiplomatie den Hebel ansetzen soll.

79 Bundesrat, *Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz*, S. 21.

80 Tanner, *Grundlinien der schweizerischen Aussenpolitik seit 1945*, S. 13f.

wünschte das EPD noch die Erwähnung des von ihm damals vorgeschlagenen Schiedsgerichtsverfahrens im Rahmen der KSZE und den Zusatz eines möglichen Uno-Beitrittes der Schweiz.<sup>81</sup> Dies ist als weiterer Hinweis auf die problematische departementale Abkoppelung der Aussen- und Sicherheitspolitik zu werten.

Dass der Sicherheitskonzeption 73 trotz dieser Mängel aber weder in der Bundesverwaltung noch im Parlament oder der Öffentlichkeit echte Opposition erwuchs, ja dass man gar von einem „rhetorischen Schulterchluss“ von einem „einig Volk von Sicherheitspolitikern“<sup>82</sup> sprechen konnte – wie man ihn sonst nur in Zeiten nationaler Bedrohung erleben konnte –, dafür waren verschiedene Gründe massgebend. Die „realpolitische Tauglichkeit“<sup>83</sup> des Berichtes wurde unter Beweis gestellt, weil erstens nach Inkorporation des sozialdemokratischen Gedankenguts keine alternativen Konzeptionen zum Bericht des Bundesrates mehr vorlagen. So war zum einen eine reine militärische Verteidigung angesichts der Herausforderungen der modernen Bedrohungen nicht mehr denkbar. Zum anderen war auch eine Sicherheitspolitik lediglich basierend auf dem Ansatz aktiver Friedensanstrengungen und einer kleinen Widerstandsarmee ohne Chance auf Eindruck und Nachahmung bei den Grossmächten. Schliesslich waren die Ideen der Internationalisierung der Sicherheitspolitik als Ersatz für eine militärisch geprägte Sicherheitspolitik Utopien ohne konkrete Konzepte und Handlungsanleitungen.<sup>84</sup>

81 Mitbericht des Eidgenössischen Politischen Departementes zu den Entwürfen der Konzeption der Gesamtverteidigung, 27. April 1973. BAr, E 5680 (A), 1981/40, 8. Dies verhinderte allerdings nicht, dass die Vereinten Nationen im ganzen Bericht mit keinem Wort namentlich erwähnt wurden.

82 So mit spitzer Feder Oskar Reck in: Basler Nachrichten, 15. Juni 1974.

83 Däniker, Sicherheitspolitik – Gesamtverteidigung, S. 42.

84 Vgl. Junod, Robert. Gesamtverteidigung: Ein Trugschluss? Schriftenreihe des Schweizerischen Friedensrates, Nr. 4. Zürich 1972. Die Streitschrift enthielt – beim eigenen, friedensbewegten Publikum vielbeachtet – harte Vorwürfe gegen die geltende Doktrin und gegen das Zivilverteidigungsbüchlein. Der Genfer Professor Robert Junod, aktiver Kämpfer für eine schweizerische Friedensstrategie, warf darin dem „Schmidrapport“ vor, dass es eine „Vermessenheit wäre zu glauben, wir könnten uns allein retten“. Der Glaube an den Frieden in Unabhängigkeit entspringe einem Mangel an Menschlichkeit und einer Verwirrung

Zweitens wirkte die teilweise Integration der Postulate des friedenspolitischen Leitbildes der Sozialdemokratischen Partei von 1972 konsensfördernd und mehrheitsbildend. Trotz verschiedener ideologischer Abweichungen ist eine Übereinstimmung mit den Grundzügen der bundesrätlichen Gesamtverteidigungskonzeption festzustellen. Die Entlehnungen seitens des Hauptredaktors des Berichtes 73 bei den sozialdemokratischen Postulaten sind offensichtlich.

Drittens wurde die Aufnahme des Sicherheitsberichtes durch die Tatsache erleichtert, dass im Oktober 1973 der vierte Nahostkonflikt zwischen Israel und Ägypten ausbrach, in dessen Folge auch die Schweiz von der Ölkrise und der allgemeinen Rezession betroffen war. Die Bedrohung war real; jedermann in der Schweiz stand unter dem Eindruck kriegerischer Ereignisse in der mittelbaren Nachbarschaft.

Viertens befanden sich Inhalt und Sprache der neuen sicherheitspolitischen Konzeption der Schweiz auf einem derart allgemeinen, unverbindlichen Abstraktionsniveau, dass der parteiübergreifende Grundkonsens erleichtert wurde, indem je nach parteipolitischer Zugehörigkeit das Passende aus dem neuen Dokument herausgelesen werden konnte.

Fünftens fehlten die praktischen Erfahrungen im Umgang mit der Materie der staatlichen Gesamtstrategie in sicherheitspolitischer Hinsicht.

der Geister. „Sie begreifen nicht, dass alle geschichtlichen Verwirklichungen dem gleichen Zug gehorchen, der die Menschen antreibt, solidarisch zu werden. Dieser Zug zielte immer danach, aus der Vielfalt Einheit zu schaffen. (...) Das Für der gegenseitigen Abhängigkeit hat es nicht mehr nötig, sich gegen das Gegen der egoistischen Unabhängigkeit abzusichern.“ Aus diesem Grund sei die Konzeption für Gesamtverteidigung ein Trugschluss. Im Sinne einer Kehrtwendung in Richtung einer „Friedensoffensive“ forderte Junod deshalb mehr Entwicklungshilfe, die Einführung eines Zivildienstes und ein Waffenausfuhrverbot, aber auch den Eintritt in die Vereinten Nationen mit dem Ziel, diese handlungsfähig zu machen. Grundsätzlich sei die Schweiz in der Lage – durch ihre Geschichte gar aussersehen – auf der Erde eine „Politik der gegenseitigen Abhängigkeiten“ zu beginnen. Ebd., S. 63.

Wenngleich letzteres allzu utopisch anmutet, so unterschieden sich die konkreten Forderungen Junods kaum von den Postulaten des SP-Leitbildes aus demselben Jahr, das wiederum – was die ausgreifende Strategiekomponente anbelangte – teilweise Aufnahme fand im offiziellen Bericht 73.

Da gewisse Teilbereiche der Gesamtverteidigung erst noch der Interpretation der entsprechenden Verwaltungsstellen und der konkreten Anwendungen bedurften, mangelte es folglich an Verbesserungsvorschlägen und an der Artikulation von berechtigter Kritik.

Und sechstens schliesslich ist der ganze Strategieschöpfungsprozess hin zur Sicherheitskonzeption gekennzeichnet von einer überwiegen- den Expertentätigkeit. Die regierungs- und verwaltungsinternen Dis- kussionen sowie die Beratungen in den Eidgenössischen Räten lassen darauf schliessen, dass es sich bei ersteren Gremien lediglich um „Ra- tifikationsinstanzen“, bei letzteren nur um „Akklamationsinstanzen“ handelte.<sup>85</sup> Charakterisiert man ganz allgemein die Entstehung eidge- nössischer Gesamtplanungen mit starker Expertentätigkeit und nur schwachen Regierungs- und Parlamentseinflüssen, so bietet sich der Werdegang der Gesamtverteidigungskonzeption geradezu als Parade- beispiel an.

85 Zwygart, Die Gesamtverteidigungskonzeption unter besonderer Berücksichtigung der strategischen Fälle, S. 23f.

## **Schlusswort**



„Um die Unabhängigkeit gegen aussen zu wahren, begann man in hochgemutem Pessimismus, sich auf das Schlimmste vorzubereiten.“

Dieser Satz, der so treffend den sicherheitspolitischen Strategieschöpfungsprozess der Schweiz in den sechziger und siebziger Jahren zu charakterisieren scheint, entstammt nicht – wie zu vermuten wäre – dem hier untersuchten zeitgeschichtlichen Zusammenhang. Mit dieser Formulierung führte der Historiker Edgar Bonjour im vierten Band seiner epochalen, inzwischen teilweise revidierten Neutralitätsgeschichte vielmehr an die katastrophalen Wirren des Zweiten Weltkrieges heran, den die neutrale Schweiz jedoch unversehrt überstand. Dennoch: das Diktum des „hochgemuten Pessimismus“ ist vorzüglich geeignet, den Geist der schweizerischen Bemühungen auf dem Weg zum strategischen Programm kleinstaatlicher Selbstbehauptung im Kalten Krieg zu erfassen.

Denn auch in der Phase der Strategieformulierung in jenem bewegten Jahrzehnt verstand sich die Schweiz als anachronistischer „Sonderfall“, dessen Existenzgrundlage auf der Gegenläufigkeit zur internationalen Entwicklung beruhte. Auf der Basis einer desillusionierten Weltsicht wurden die schweizerischen Umfeldbedingungen äusserst skeptisch beurteilt. Die Staatenwelt wurde nach wie vor primär als potentiell gewaltbereit eingestuft, weshalb ihr die Schweiz auf dem Fundament der traditionell restriktiv interpretierten Neutralität mit Zurückhaltung begegnete. Man musste auf das Schlimmste, den Atomkrieg, gefasst sein. Aber wer gerüstet sei, könne selbst die nukleare Apokalypse überleben, hiess die Devise.

Vor diesem Hintergrund lässt sich die eingangs gestellte Leitfrage, worin das fehlende Bewusstsein für den strategischen Wert der Aussenpolitik als Mittel der Sicherheitspolitik zur Zeit des Kalten Krieges begründet liegt, auf einer ersten Analyseebene mittels Rückgriff auf das schweizerische Selbstverständnis beantworten. Wer als Handelnder in einem von Veränderungen gezeichneten Umfeld steht – wie dies in den sechziger Jahren sowohl in bezug auf die äusseren als auch auf die inneren Bedingungen in hohem Masse der Fall war –,

braucht Wegmarken, um die wesentlichen Linien zu erkennen. Die schweizerischen Entscheidungsträger fanden diese in der Sonderstellung der neutralen Schweiz im Zweiten Weltkrieg. Dass das Land als trotziger Igel vor einem Übergriff des Dritten Reiches verschont geblieben war, wurde in der Wahrnehmung der Zeitgenossen vor allem auf die militärische Verteidigungsbereitschaft zurückgeführt. „Der Starke ist am mächtigsten allein“ (Schillers Wilhelm Tell) wurde zum handlungsleitenden Motiv, auch für die Zukunft der Nachkriegszeit.

Die Umfeldbedingungen der Schweiz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges waren dadurch gekennzeichnet, dass infolge der zunehmenden Verhärtung des Ost-West-Gegensatzes in den frühen fünfziger Jahren der Kontinent lediglich zehn Jahre nach Beendigung des Weltkrieges scheinbar unüberbrückbar in zwei Blöcke getrennt war. Das sicherheitspolitische Geschehen wurde durch die beiden Militärbündnisse, die Nordatlantische Allianz und den Warschauer Pakt, bestimmt. Die Konfrontation zwischen den Supermächten steuerte Anfang der sechziger Jahre im Kontext der Ereignisse des Berliner Mauerbaus und der Kuba-Krise ihrem Höhepunkt entgegen.

Die Verfestigung der internationalen Sicherheitsordnung im Zeichen des Blockantagonismus schuf für die neutrale Schweiz die Voraussetzung, ihre traditionell restriktive Aussen- und Sicherheitspolitik auch in der weltpolitischen Epoche nach 1945 fortzuführen. Eine fundamentale Überprüfung der sicherheitspolitischen Prinzipien drängte sich nicht auf. Im Gegenteil: Das in der Zeit des Zweiten Weltkrieges gefestigte Selbstverständnis wurde konserviert. Die Ausrichtung auf die bewaffnete Neutralität wurde so zur bestimmenden Richtschnur des Handelns in den Aussenbeziehungen, womit sich ein isolationistisches Denken in Kategorien der nationalen Unabhängigkeit verfestigte. Insofern war das Fundament, auf dem die sicherheitspolitische Gesamtstrategie in den sechziger Jahren formuliert werden sollte, restriktiv vordefiniert. Die Sicherheitspolitik war auf ein enges Neutralitätsverständnis ausgerichtet und auf eine autarke, militärische Landesverteidigung begrenzt.

Entsprechend gestaltete sich das primäre sicherheitspolitische Ziel. Angesichts der verheerenden Konsequenzen eines Nuklearkrieges und der fatalen Auswirkungen des Verlustes der staatlichen Unabhängigkeit

kulminierten die Teilziele „Erhaltung des Friedens“ und „Erhaltung der Selbstbestimmung“ im alles überragenden Ziel des „Friedens in Unabhängigkeit“. Diese strategische Zielbestimmung wollte die Schweiz mittels der Dissuasion erreichen. Der Preis der potentiellen Aggression sollte so hoch wie irgendmöglich veranschlagt werden. Die Rentabilitätsrechnung des Angreifers musste ein Missverhältnis ergeben zwischen dem von ihm erstrebten Vorteil und dem einzugehenden Risiko. Sollte jedoch die Dissuasionswirkung versagen, war die Schweiz willens, die Opferbereitschaft aufzubringen, um einen unbedingten militärischen Abwehrkampf ab Landesgrenze zu führen. Zudem sollte das Weiterleben der zivilen Gesellschaft mit dem höchsten Einsatz an Schutzvorkehrungen zur Schadensminimierung gewährleistet werden.

In diesem Sinne bedeutete die schweizerische Sicherheitspolitik eine Politik der Kriegserwartung. Die Beantwortung der Frage nach der Stellung der Schweiz in einer zunehmend interdependenten Welt wurde durch die äusseren Ereignisse des Kalten Krieges sozusagen „eingefroren“. Der Ost-West-Konflikt bestimmte den Orientierungshorizont der Schweiz durch seine problemvereinfachende Blocklogik. Eine neutrale Aussen- und Sicherheitspolitik, die – zumindest offiziell – gleiche Äquidistanz zwischen den Blöcken zu halten versprach, reichte gemäss dieser Sichtweise völlig aus.

Die friedenspolitischen Funktionen der Neutralität wurden folglich vorwiegend passiv konnotiert, indem die Schweiz eine „kompromisslose Neutralitätspolitik“ verkündete. Nach Meinung der Studienkommission für strategische Fragen sollte die Schweiz primär darauf bedacht sein, kein Element der Unsicherheit in den internationalen Beziehungen darzustellen. Als ersten Beitrag zur Friedenssicherung müsse der Kleinstaat deshalb „sein eigenes Haus“ in Ordnung halten. Die zweite Leistung habe darin zu bestehen, gegenüber der Staatenwelt eine „gradlinige Politik“ zu verfolgen. Dank ihrer bewaffneten Neutralität verhindere die Schweiz zudem ein militärisches Vakuum in Europa. Mit dem Verzicht auf Krieg als Mittel der staatlichen Interessenpolitik schliesslich leiste der dauernd Neutrale seinen Anteil zur Verlässlichkeit des internationalen Geschehens. Alle diese passiven friedenspolitischen Funktionen der Neutralität wurden bereits als Beiträge zur internationalen Stabilität verstanden.

Aktive Leistungen zugunsten einer allgemeinen Friedens- und Sicherheitsordnung wurden kaum in Betracht gezogen. Dies vor allem deshalb, weil sie wegen der äusserst pessimistischen Einschätzung der kleinstaatlichen Möglichkeiten nur in sehr beschränktem Ausmass für sinnvoll erachtet wurden. Daran änderten auch die sich gerade in den Jahren der Détente langsam wandelnden Umfeldbedingungen nichts. Die schweizerischen Entscheidungsträger begegneten der Entspannung, welche ein Mehr an Handlungsspielraum für aktive aussenpolitische Leistungen zur Folge hatte, skeptisch.

In diesem Sinne kristallisierte sich im Prozess der Strategieschöpfung keine Friedensstrategie heraus, sondern man beschränkte sich auf eine Kriegsverhinderungsstrategie. Gerade die den beiden sicherheitspolitischen Berichten von 1969 und 1973 zugrundeliegende Strategiedefinition belegt dies augenfällig. Indem die Autoren davon ausgingen, dass unter Strategie ein umfassend konzipierter Einsatz der zivilen und militärischen Kräfte „gegen alle Bedrohungen, die in feindlicher Absicht erfolgen“ zu verstehen sei, musste diese definitionsgemäss passiv-abwehrender Natur sein. Es erstaunt deshalb nicht, dass die Wahrnehmung der Sicherheit der Schweiz als „reine Funktion ihres Umfeldes“ die Ausgestaltung einer aktiven, ausgreifenden Strategiekomponente in hohem Masse erschwerte. Wurde das bewahrende, defensive Element der im sicherheitspolitischen Bericht 73 definierten Zweikomponentenstrategie durch die Rhetorik einer jahrhundertealten Tradition der abwehrenden bewaffneten Neutralität gestützt, kämpfte die ausgreifende Komponente mit der Kehrseite ebendieser Neutralitätsideologie.

In diesem Kontext ist auch auf die oft beklagte resignative Grundstimmung in den sechziger Jahren hinzuweisen, wonach die Schweiz der Weltkomplexität mit „Skepsis und Unlust“ begegne. Das Land wurde in dieser Perzeption lediglich von „helvetischer Selbstgenügsamkeit“ bestimmt. Die innenpolitische Lage ist in diesem Zusammenhang deshalb von Interesse, weil mancherorts festgehalten wurde, dass angesichts der strategischen und taktischen Nuklearwaffen in den Arsenalen von Ost und West nur noch solche Grossmächte als der Strategie fähig erachtet wurden, die noch Aussichten hätten, in einer Auseinandersetzung Erfolge zu erringen. In diesem Sinne hätten sich Klein-

staaten wie die Schweiz lediglich auf taktisch-operative Fragen zu beschränken. Mit seinem programmatischen Aufruf „Zurück zur Strategie!“ wollte der Militärpublizist Gustav Däniker ebendiese Selbstbeschränkung durchbrechen und zu einem neuen strategischen Denken in der Schweiz anregen. Seine Worte blieben anfänglich vor allem deshalb wirkungslos, weil der Autor die im Nachgang zum Mirage-Debakel unrealistische Forderung nach einer eigenen atomaren Abschreckungsfähigkeit der Schweiz erhob.

Betrachtet man den sicherheitspolitischen Handlungsspielraum der Schweiz zur Zeit des Kalten Krieges, so ist zu konstatieren, dass dieser aufgrund der in der Bindschedler-Doktrin (1954) definierten „sekundären Pflichten“ des dauernd Neutralen noch zusätzlich eingeengt wurde. Danach hatte sich die Schweiz von politischen und militärischen Zusammenschlüssen grundsätzlich fernzuhalten, aus Solidaritätsgründen durfte sie jedoch in Organisationen wirtschaftlicher, humanitärer oder technischer Natur mitwirken. Damit nahm die offizielle Politik eine weitreichende Selbstbeschränkung ihres aussen- und sicherheitspolitischen Aktionsradius vor.

Die Kosten dieser Neutralitätsdoktrin fielen nicht im aussenwirtschaftlichen, sondern im sicherheitspolitischen Bereich an. Zum einen begannen sich die institutionellen Defizite zu mehren, da die Mitwirkung in den zunehmend an Bedeutung gewinnenden globalen und europäischen Gremien nicht unter dem Aspekt eines potentiellen Sicherheitsgewinns betrachtet wurde. Zum anderen zog die Verwendung des neutralitätspolitischen Kalküls als Kriterium für die Entscheidung, sich im Rahmen der internationalen Friedensförderung zu engagieren, ab den fünfziger Jahren eine Beschränkung des Handlungsspielraumes nach sich. Da zudem die Guten Dienste als Disponibilitätsmaxime lediglich kompensatorischen Charakter gegenüber den negativen Auswirkungen der Neutralität besaßen, waren die militärischen Engagements der Schweiz im präventiven Bereich sehr bescheiden. Die internationalen Beiträge zur Friedensförderung konzentrierten sich im Sinne einer „Nischenpolitik“ auf finanzielle, logistische und technische Hilfeleistungen.

Obwohl gerade die Guten Dienste im bundesrätlichen Sicherheitsbericht 73 im Kapitel „Allgemeine Friedenssicherung“ als wichtige Beiträge definiert wurden, macht der Blick auf die ebenfalls darin enthaltenen „vergleichenden Betrachtungen der sicherheitspolitischen Mittel“ deutlich, dass diese aktive, aussenpolitische Komponente nicht prioritär war. Im Gegenteil: Im Bereich der militärischen Landesverteidigung wurde explizit eine „planmässige, stetige Vervollkommnung“ angestrebt. Demgegenüber wurde die Aussenpolitik als flexibles Mittel betrachtet, das sich bietende Chancen rasch nutzen könne. Eine kontinuierliche, auf Interessen abgestützte und langfristige Aussenpolitik war damit nicht vorgezeichnet.

Die Autoren des sicherheitspolitischen Grundlagenberichtes waren sichtlich bestrebt, der militärischen Landesverteidigung innerhalb des sicherheitspolitischen Instrumentariums die grösste Bedeutung zu verleihen. Zu gross war nämlich die Befürchtung, dass in einer Zeit des gesellschaftlichen Wertewandels gerade die jüngere, wehrpflichtige Generation, die nicht mehr dem „Heldenkult der alten Schweizer“ verpflichtet war, vermehrt aussenpolitische Initiativen zulasten der Erhaltung militärischer Stärke ausspielen könnte.

Für das Gelingen der Dissuasionsstrategie war aber nicht nur die materielle Fähigkeit der Armee, einem feindlichen Angriff standzuhalten, von entscheidender Bedeutung, auch die Kommunikation des unbedingten Wehrwillens gegen aussen musste sichergestellt werden. Gerade diesbezüglich wurde der Aussenpolitik im sicherheitspolitischen Kalkül umgekehrt einige Bedeutung beigemessen. Im Bericht 73 wurde im strategischen Auftrag der Aussenpolitik festgehalten, dass sie das politische Prinzip der bewaffneten Neutralität gegen aussen zu vertreten habe. Damit mutierte aber die Aussenpolitik als sicherheitspolitisches Mittel lediglich zu einem Medium, über welches die Botschaft der schweizerischen Abwehrbereitschaft transportiert werden konnte.

Wendet man den Blick ab von diesen das Selbstverständnis der Schweiz konstituierenden Elementen – welche zu einem grossen Teil das fehlende Bewusstsein für den strategischen Wert der Aussenpolitik erklären – ist auf einer zweiten Analyseebene die Entwicklungsdynamik des Strategieschöpfungsprozesses näher zu erläutern. Allein der

Blick auf die Chronologie der Ereignisse lässt deutlich werden, dass dieser langjährige Prozess von Ungleichzeitigkeiten geprägt war. Wegweisende Entscheidungen bezüglich der Verteidigungsdoktrin einerseits und der Organisation der Gesamtverteidigung andererseits waren bereits gefällt worden, bevor eine strategische Gesamtschau erreicht werden sollte.

Dies fällt deshalb ins Gewicht, weil damit die den einzelnen Mitteln der militärischen und zivilen Gesamtverteidigung übergeordnete sicherheitspolitische Strategie um eine bereits bestehende Organisation herum geschaffen werden musste. Obwohl sich gerade die Studienkommission für strategische Fragen bemühte, das sektorielle Denken und die verschiedenen Verwaltungsansprüche zu überwinden, wurde – wie bereits damals von Einigen richtigerweise moniert – „das Pferd am Schwanz aufgezäumt“. Dies ist hier von zusätzlichem Interesse, weil sich damit die Gesamtstrategie stark an den bereits vorhandenen defensiv-passiven Elementen ausrichtete. Im Vergleich zum noch entwicklungsbedürftigen Mittel der Aussenpolitik war der Stellenwert der militärischen Landesverteidigung ungleich grösser.

Ein „fait accompli“ war um so mehr gegeben, als gerade in bezug auf die Verteidigungsdoktrin erst nach langjährigem, zähen Ringen zwischen den Anhängern einer Doktrin der mobilen Verteidigung und den Vertretern der statischen Konzeption endlich ein Kompromiss gefunden werden konnte. Nur wenige Jahre vor Initiierung der institutionellen Strategieschöpfung in Form der Studienkommission Schmid war mit der Konzeption der militärischen Landesverteidigung von 1966 die erste Teilkonzeption in der entstehenden sicherheitspolitischen „Überbauung“ bereits geschaffen. Der Präsident der strategischen Expertenkommission hatte zweifellos Recht, als er zu Beginn der Kommissionsarbeiten in treffender Weise festhielt, dass die bisherige Ausgestaltung der sicherheitspolitischen Mittel „eher zufälligen“ Charakter besitze, „wo die verschiedenen Eigentümer und Architekten auf eigene Faust“ vorgehen.

Diese Feststellung galt nicht nur für die Armee, sondern auch in bezug auf die Institutionalisierung der Gesamtverteidigung. Wie die militärische Teilkonzeption 66 angesichts des Wandels des Kriegsbildes vom

militärischen zum „totalen Krieg“ klar zum Ausdruck brachte, reichte die Armee allein für die Gewährleistung einer genügenden Landesverteidigung nicht mehr aus. Kriegerische Handlungen betrafen nämlich fortan nicht mehr nur Streitkräfte in definierten militärischen Operationsräumen, sondern richteten sich zunehmend gegen die Zivilbevölkerung – mittels Zerstörung der Infrastruktur, schrankenlosem Wirtschaftskrieg und Subversion im Landesinnern. Deshalb waren entsprechende Abwehr- und Schutzmassnahmen auch verstärkt im zivilen Sektor erforderlich.

Um den gesamten Apparat der militärischen und zivilen Selbstbehauptungsmassnahmen enger zusammenzufassen, wurde Ende der sechziger Jahre – ebenfalls noch vor der Formulierung der übergeordneten sicherheitspolitischen Strategie – ein System der Gesamtverteidigung errichtet. Mit der Leitungsorganisation und dem Rat für Gesamtverteidigung glaubte man die institutionelle Basis für die Koordination der sicherheitspolitischen Mittel nach einigen fehlgeschlagenen Versuchen geschaffen zu haben. Doch die strukturellen Schwächen des staatlichen Führungsapparates blieben ungelöst.

Der Kern des Problems lag – und liegt noch heute – im grundsätzlichen Widerspruch zwischen den Ansprüchen nach Machtaufteilung auf der einen Seite und den Anforderungen zentraler Führungsgewalt im ausserordentlichen Fall auf der anderen. Besteht dieses Spannungsverhältnis in allen Rechtsstaaten, wiegt es für die Schweiz besonders schwer, da das ganze politische System sehr ausgeprägt auf Diffusion der Macht angelegt ist.

Zudem ist zu erwähnen, dass alle Koordinationsbestrebungen im Sinne der Gesamtverteidigung vor allem von politisch linken Gruppierungen immer wieder kritisch beargwöhnt wurden. Gegenüber einer allzu starken Zentralisierung der zivilen und militärischen Landesverteidigungsmittel wurde gerade in den sechziger Jahren im Zuge des sozialen Umbruchs der Vorwurf der zunehmenden „Militarisierung der Gesellschaft“ laut. Es wurde die Furcht geäussert, dass damit Alles und Jedes dem Primat des Militärischen untergeordnet werden würde.

Im Ergebnis erwies es sich für die Entwicklung der Sicherheitspolitik als nachteilig, dass mit der zeitlich vorangegangenen Fixierung der

Verteidigungsdoktrin und der Errichtung des Gesamtverteidigungsapparates wichtige Fragen geklärt waren, bevor eine umfassende sicherheitspolitische Strategie vorlag. Insofern wurde die idealtypische Kaskade der sicherheitspolitischen Strategieschöpfung nicht eingehalten: Lageanalyse des strategischen Umfeldes; Formulierung der Ziele, Strategien und Mittel; Entwurf der Teilkonzeptionen der einzelnen Mittel. Die normative Kraft des Faktischen sprach zukünftig für die bereits definierten Elemente.

Auf einer dritten Analyseebene schliesslich ergibt die Untersuchung des „Mikrokosmos“ der Strategieformulierung zusätzliche Erkenntnisse zur Beantwortung der Leitfrage. Hierbei interessieren die Akteure in der Bundesverwaltung, insbesondere das Militärdepartement und das Politische Departement, sowie die Mitglieder der Studienkommission für strategische Fragen. Es ist unschwer festzustellen, dass sich der institutionelle Rahmen in negativer Weise auf den strategischen Dialog auswirkte. Dies war in erster Linie eine Folge der sektoriellen Struktur des Führungs- und Verwaltungsapparates der Bundesbehörden. Diese erschwerte nämlich eine rasche Integration der militärischen und zivilen Mittel. Die Befürchtung seitens der Landesregierung und der einzelnen Departemente, dass in deren Entscheidungsautonomie eingegriffen werden könnte, wenn sich eine Institution mit politikfeldübergreifenden Fragen der Staatstätigkeit befassen sollte, bedeutete diesbezüglich das zentrale Malaise.

Dieser Umstand wog in bezug auf den Sachbereich „Sicherheitspolitik“ besonders schwer, weil gerade dieser ein ausgeprägtes Querschnittsdenken verlangte, das von der gesamten Bundesverwaltung und der höchsten Regierung getragen werden musste. Insofern stellten sich die vorgegebenen strukturellen Bedingungen einer umfassend und interdisziplinär verstandenen Sicherheitspolitik in hohem Masse entgegen. Dies bedeutete, dass der verwaltungsinterne Prozess der Definition der übergeordneten Strategie unter weitgehender Ausklammerung des Politischen Departementes durchgeführt wurde. Angesichts dieser Tatsache kann es nicht erstaunen, dass der strategische Wert der Außenpolitik nur marginal erkannt wurde.

Ausdruck des sektoriellen Denkens in der sicherheitspolitischen Debatte war schliesslich auch die personelle Besetzung der Studienkommission Schmid. Zwar waren in ihr in ausgewogener Weise sowohl Befürworter als auch Gegner einer schweizerischen Atombewaffnung sowie Vertreter beider Lager des Konzeptionsstreites über die Militärdoktrin repräsentiert. Da es sich aber um ein verwaltungsexternes Gremium handelte, nahmen keine Abgesandten des Politischen Departementes Einsitz, die als Interessenwahrer der Aussenpolitik hätten fungieren können. Ebensowenig waren Vertreter der Sozialdemokratischen Partei in der Kommission. Dies ruft in Erinnerung, dass es sich bei den Personen, welche die schweizerische Strategiediskussion im wesentlichen bestimmten, um eine relativ kleine, konsensbedachte Gruppierung handelte. Hinzu trat, dass die meisten von ihnen den persönlichen Erfahrungshorizont des Zweiten Weltkrieges mit einer traditionell verstandenen restriktiven Neutralitätsauffassung aufwiesen.

In Anbetracht der staatspolitischen Bedeutung der neuen Sicherheitsstrategie 73 musste aber auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens hingearbeitet werden. Aus diesem Grunde wurden alternative Vorstellungen, wie sie die Sozialdemokratische Partei als einzige politische Organisation in ihrem friedenspolitischen Leitbild postuliert hatte, in die Gesamtschau – zumindest teilweise – integriert. Dies, so der verantwortliche Redaktor Gustav Däniker, um die „SP auf Landesverteidigungskurs zu halten“. Ebenso wurde den gesellschaftlichen Strömungen Tribut gezollt, indem der Bericht „jugendfreundlich“ abgefasst wurde. Absicht war es, die Wehrmoral zu steigern und gerade die jüngere Generation wieder auf den Staat im allgemeinen und die Gesamtverteidigung im speziellen zu verpflichten.

Indem nunmehr die Wichtigkeit nichtmilitärischer Faktoren anerkannt worden war, bedeutete dies für die Gesamtstrategie eine Erweiterung des bisherigen Sicherheitsverständnisses. Im Rahmen der Zweikomponentenstrategie stellte der Bericht 73 den bewahrenden, defensiven Mitteln die ausgreifende, aktive Komponente gegenüber. Allerdings kann von einer umfassenden Sicherheitspolitik noch nicht die Rede sein. Auf der Basis eines nach wie vor traditionellen Bedrohungsbildes, das auf ein von einem Feind beabsichtigtes Kriegsgeschehen ausgerichtet war, blieb die Sicherheitspolitik auf das nationale Territorium

beschränkt. Folglich wurde auch kein explizites Ziel der Förderung der internationalen Stabilität formuliert. Oder um es in der Terminologie des sicherheitspolitischen Dokumentes zusammenzufassen: „Der Friede ist im Gegensatz zur Unabhängigkeit für sich allein kein Ziel.“

Die Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik im Kalten Krieg war somit nicht das Ergebnis einer zeit- und lagegerechten strategischen Gesamtbeurteilung. Die Strategieschöpfung wurde weit weniger von den internationalen Umfeldbedingungen geprägt als von einer innenpolitischen Nabelschau, welche sich wiederum an der „realpolitischen Tauglichkeit“ der Konzeption ausrichtete. Aufgrund der den Strategieschöpfungsprozess prägenden hauptsächlich drei Faktoren – helvetisches Selbstverständnis, ungleichzeitige Strategiedynamik und sektorielle Führungs- und Verwaltungsstrukturen – resultierte eine sicherheitspolitische Gesamtstrategie, die immer noch im Zeichen einer passiven, auf Selbstreferentialität bedachten Haltung stand.

Dass im weiteren Entwicklungsverlauf der Sicherheitspolitik bis Ende des Kalten Krieges die Konsequenzen im Sinne einer Aktivierung der Aussensicherheitspolitik nicht gezogen wurden, erstaunt vor diesem Hintergrund kaum. Die Sicherheitspolitik blieb im wesentlichen militärische Landesverteidigung. Eine Gesamtstrategie war zwar konzeptionell entworfen – aber es war eine „Strategie ohne Aussenpolitik“.



## **Bibliographie**



# Quellen

## 1. Ungedruckte Quellen

### 1.1 Bundesarchiv

E 1004.1	-/1	<i>Beschlussprotokolle des Bundesrates</i> 753–800
E 1050.8	1995/505	<i>Militärkommission des Nationalrates</i> 4–5: Sitzungsprotokolle
E 1050.8	1995/506	<i>Militärkommission des Ständerates</i> 2: Sitzungsprotokolle
E 1050.12	1995/511	<i>Aussenpolitische Kommission des Nationalrates</i> 5–8: Sitzungsprotokolle
E 1050.12	1995/612	<i>Aussenpolitische Kommission des Ständerates</i> 2–3: Sitzungsprotokolle
E 5560 (D)	1996/188	<i>Generalstab</i> 8: Landesverteidigungsrat/ Allgemeines 58: Studie totale Landes- verteidigung 66: Gesamtverteidigung 67: Studie Annasohn 68: KOA/Allgemeines 71: SSF/Allgemeines 72: SSF/Protokolle 72a: SSF/Arbeitsausschüsse 490: Landesverteidigungsübungen

		491: Landesverteidigungsübungen 491a: Landesverteidigungsübungen
E 5560 (D)	1998/166	<i>Generalstab</i> 84: Gesamtverteidigung/ Sicherheitspolitik 85: Gesamtverteidigung/ Sicherheitspolitik 88: ZGV-Protokolle 97: Studienkommission für strat. Fragen
E 5680 (A)	1981/40	<i>Zentralstelle für Gesamtverteidigung</i> 2: Organisation/Geschäftsberichte 4: Tätigkeit der LOGV 6: Landesverteidigungsübung 7: Strategische Konzeption 8: Strategische Konzeption 9: Koordination zivil/milit. LV 9: Arbeitsgruppe für Fragen der Koordination 12: Gesamtverteidigungs- konzeption
E 5680 (A)	1981/45	<i>Zentralstelle für Gesamtverteidigung</i> 1: Stab für Gesamtverteidigung 1: Rat für Gesamtverteidigung 1: Landesverteidigungsübung
E 8809 (-)	1985/145	<i>Handakten Bundesrat Rudolf Gnägi</i> 1: Allgemeine Korrespondenz
E 9500.52	1984/122	<i>Kommission für militärische Landes- verteidigung</i> 66–83: Sitzungsprotokolle
E J.I.140		<i>Nachlass Oberstkorpskommandant Alfred Ernst</i>

## 1.2 Zentralstelle für Gesamtverteidigung

<i>Sektion Grundlagenstudien</i>	Umfrage Konzeption 73 (Departemente/Persönlichkeiten)
<i>Stab/Rat für Gesamtverteidigung</i>	Landesverteidigungsrat/Protokolle Koordinationsausschuss/Protokolle

## 1.3 Archiv für Zeitgeschichte

<i>Nachlass Karl Schmid</i>	XVII. Landesverteidigung 289. <i>Vorträge und Publikationen</i> 290. <i>Militärische Tätigkeiten</i> 290.4 Landesverteidigungsübung 1956 290.5 Landesverteidigungsübung 1963 290.8 Landesverteidigungsübung 1967 290.9 Strategisches Konzept der Gesamtverteidigung 291. <i>Studienkommission für strategische Fragen</i> 291.1 Zeitungsaufsätze 1965–74 291.2 Korrespondenz 1967–73 291.3 Gesamtverteidigung, Politik, Strategie 1971 291.4 Grundlagen einer strategischen Konzeption 1971 291.5 Bericht über Sicherheitspolitik der Schweiz 1973
<i>Nachlass Gustav Däniker (jun.)</i>	UZ 1. <i>Studienkommission für strategische Fragen</i> Studien, Berichte 1966–68 Arbeitsausschüsse 1968

- UZ 2. *Studienkommission für strategische Fragen*  
 Organisation und Mitglieder  
 1967–71  
 Protokolle (Plenum/Arbeitsausschüsse) 1967–69  
 Korrespondenz 1967–71
- UZ 3. *Bericht über Sicherheitspolitik der Schweiz*  
 Entwürfe 1972–73
- UZ 4. *Bericht über Sicherheitspolitik der Schweiz*  
 Vernehmlassung 1973  
 Korrespondenz 1971–77
- UZ 5. *Studienkommission für strategische Fragen*  
 Korrespondenz 1971–72  
 Berichte 1966–72

#### 1.4 Sozialarchiv

- |                      |  |
|----------------------|--|
| Ar 1.116.6           | SP-Parteiunterlagen (Anträge/<br>Korrespondenz) 1972             |
| Ar 1.116.18          | Protokolle der SP-Parteitage 1972                                |
| Ar 1.255.3           | SP-Geschäftsberichte 1972–1973                                   |
| Ar 1.111.14 (MFC 13) | Protokolle der SP-Geschäftsleitung/<br>Partei Vorstand 1967–1971 |

## 2. Gedruckte Quellen

### 2.1 *Quellensammlungen*

Schindler, Dietrich (Hg.). Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität, 1945–1983. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Bd. 9. Bern-Stuttgart 1984.

Stüssi-Lauterburg, Jürg, Pierre Baur (Hg.). Texte zur Schweizer Sicherheitspolitik 1960–1990. Brugg 1991.

### 2.2 *Amtliche Quellen*

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft

#### 2.2.1 Bundesrat

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bericht des Generals über den Aktivdienst 1939–1945 (7. Januar 1947). In: BBl 1947 I 473.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres (Truppenordnung) (10. Oktober 1950). In: BBl 1951 III 112.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres (Truppenordnung) (30. Juni 1960). In: BBl 1960 II 321.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beschaffung von Kampfflugzeugen (Mirage III S) und von weiterem Material für die Fliegertruppen (25. April 1961). In: BBl 1961 I 793.

- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für ein Verbot von Atomwaffen (7. Juli 1961). In: BBl 1961 II 202.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für das Entscheidungsrecht des Volkes über die Ausrüstung der schweizerischen Armee mit Atomwaffen (18. Juni 1962). In: BBl 1962 II 18.
- Ergänzungsbericht des Bundesrates an die Kommission des Nationalrates betreffend das Volksbegehren für das Entscheidungsrecht des Volkes über die Ausrüstung der schweizerischen Armee mit Atomwaffen (15. November 1962). In: BBl 1962 II 1155.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährung eines Zusatzkredites für die Beschaffung von Kampfflugzeugen Mirage-III (24. April 1964). In: BBl 1964 I 901.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung (6. Juni 1966). In: BBl 1966 I 853. [Sonderdruck: 9478]
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung (30. Oktober 1968). In: BBl 1968 II 641. [Sonderdruck: 10084]
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975 (13. März 1972). In: BBl 1972 I 1035.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) (27. Juni 1973). In: BBl 1973 II 112. [Sonderdruck: 11740]
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (30. Oktober 1974). In: BBl 1974 II 1009.

### 2.2.2 Eidgenössische Räte

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung

Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung

Bericht der vom Nationalrat und vom Ständerat eingesetzten Kommission an die Eidgenössischen Räte über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit (1. September 1964). In: BBl 1964 II 273.

### 2.2.3 Bundesverwaltung

Guisan, Henri. Rapport à l'Assemblée fédérale sur le service actif 1939–1945. o.O. 1946.

De Montmollin, Louis. Unsere Landesverteidigung: Grundlagen – Gegenwärtige Situation – Aussicht in die Zukunft. April 1948.

Bericht des Zentralvorstandes der Schweizerischen Offiziersgesellschaft auf Grund einer Sonderkommission über die Reorganisation der Armee. Mai 1957.

Zivilverteidigung. Hg. EJPD im Auftrage des Bundesrates (verfasst und gestaltet von Alfred Bachmann und Georges Grosjean). Aarau 1969.

Bericht der Kommission für Fragen der militärischen Erziehung und Ausbildung der Armee. Juni 1970.

Studienkommission für strategische Fragen. Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz (14. November 1969). Hg. Schweizerischer Aufklärungs-Dienst. Schriften des SAD, Nr. 14. Stäfa 1971.

## 2.3 *Nichtamtliche Quellen*

### 2.3.1 Strategieliteratur

Buchbinder, Heinrich. Landesverteidigung im Atomzeitalter. Hg. Schweizerische Bewegung gegen atomare Aufrüstung. Zürich 1966.

Däniker, Gustav. Zurück zur Strategie: Konsequenzen des neuen Kriegsbildes für die schweizerische Landesverteidigung. In: *Si vis pacem: Militärische Betrachtungen von Schweizern*. Festschrift für Georg Züblin zum 60. Geburtstag. Frauenfeld 1964. S. 84–101.

Däniker, Gustav. Strategie des Kleinstaats: Politisch-militärische Möglichkeiten schweizerischer Selbstbehauptung im Atomzeitalter. Frauenfeld-Stuttgart 1966.

Schmid, Karl. Gesamtverteidigung, Politik, Strategie. In: *Schweizerische Gesamtverteidigung: Beiträge zu einem strategischen Konzept*. NZZ-Schriften zur Zeit, Nr. 25. Zürich 1971. S. 7–17.

Schwarz, Urs. Strategie: Gestern, heute, morgen. Düsseldorf-Wien 1965.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz. Leitbild für eine friedensstrategische Sicherheitspolitik unseres Landes. Angenommen vom Parteitag der Schweizer Sozialdemokraten (30. September/1. Oktober 1972 in Interlaken). Bern 1972.

### 2.3.2 Literarische Zeugnisse

Imboden, Max. *Helvetisches Malaise*. Zürich 1964.

Lüthy, Herbert. *Die Schweiz als Antithese*. Zürich 1969.

Salis, Jean Rodolphe von. *Die Schweiz im Kalten Krieg*. In: Ders. *Schwierige Schweiz: Beiträge zu Gegenwartsfragen*. Frankfurt a.M.-Wien 1968.

Schmid, Karl. Unbehagen im Kleinstaat. Zürich 1963.

Schmid, Karl. Schweizerisches Selbstverständnis heute. Zürich 1972.

Karl Schmid – Gesammelte Werke in 6 Bänden. Hg. Thomas Sprecher,  
Judith Niederberger (im Auftrag der Karl-Schmid-Stiftung). Zürich  
1998.

Karl Schmid – Briefe in 2 Bänden. Hg. Sylvia Rüdin (im Auftrag der  
Karl-Schmid-Stiftung). Zürich 2000.

### 2.3.3 Zeitungen

Aargauer Tagblatt	St. Galler Tagblatt
Abendzeitung	Schweizerische Handels-Zeitung
Badener Tagblatt	Sonntags-Journal
Basler Nachrichten	Solothurner Zeitung
Berner Zeitung	Tages-Anzeiger
Der Bund	Tagwacht
Freiburger Nachrichten	Tribune de Genève
Gazette de Lausanne	Tribune – Le Matin
Journal de Genève	Die Tat
Der Landbote	Vaterland
La Liberté	Voix ouvrière
Luzerner Neueste Nachrichten	Volksrecht
Luzerner Zeitung	Die Weltwoche
National-Zeitung	Wochenexpress
Neue Zürcher Zeitung	Zürcher AZ
Die Ostschweiz	Zürichsee-Zeitung
Republikaner	24 Heures

#### 2.3.4 Chronik

Année politique suisse – Schweizerische Politik. Hg. Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern. Veröffentlichung der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Bern 1969ff.

### 3. Oral History

#### 3.1 *Kolloquien des Archivs für Zeitgeschichte (Prof. Klaus Urner)*

- 23.06.1982 alt Bundesrat Rudolf Gnägi. Zur Leitung des EMD: Einige Bemerkungen im Rückblick
- 07.05.1991 Korpskommandant aD Dr. Hans Senn. Landesverteidigung in der Nachkriegszeit: Streiflichter aus persönlicher Sicht (Gesprächsleitung: Divisionär zD Dr. Gustav Däniker)
- 15.03.1995 Divisionär zD Dr. Gustav Däniker. Schweizerische Selbstbehauptungsstrategien im Kalten Krieg: Erinnerungen des Stabschefs Operative Schulung, 1980–1988 (Gesprächsleitung: Dr. Bruno Lezzi)
- 08.04.1998 alt Bundesrat Dr. Kurt Furgler. Politik als Berufung: Rückblick auf meine Tätigkeit im Nationalrat 1954–1971
- 07.07.1999 Dr. Walter Renschler; Helmut Hubacher. Engagiert für eine solidarische Aussenpolitik: Ein persönlicher Rückblick 1967–1994; Vier SP-Aussenminister (Gesprächsleitung: Prof. Jürg Martin Gabriel)

### 3.2 *Persönliche Interviews*

Buchbinder, Heinrich. (†) Publizist, ehemaliger Begründer der Schweizerischen Bewegung gegen atomare Aufrüstung (SBgaA), sicherheitspolitischer Berater der SP.

Däniker, Gustav. (†) Dr., Divisionär aD, ehemaliger Stabschef Operative Schulung (SCOS), ehemaliges Mitglied der Studienkommission für strategische Fragen.

Ernst, Hans-Ulrich. Fürsprecher, ehemaliger Generalsekretär des Eidgenössischen Militärdepartementes.

Feldmann, Josef. Dr., Korpskommandant aD, ehemaliger Sekretär der Studienkommission für strategische Fragen.

Luchsinger, Fred. Dr., alt Chefredaktor der Neuen Zürcher Zeitung, ehemaliges Mitglied der Studienkommission für strategische Fragen.

Muheim, Franz. Dr., alt Ständerat, ehemaliger Präsident der Experten-  
gruppe zur Überprüfung der Zentralstelle für Gesamtverteidigung.

Probst, Raymond. (†) Dr., alt Staatssekretär, ehemaliger Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik.

Rapold, Hans. Dr., Divisionär aD, ehemaliger Stabschef Operative Schulung.

Riklin, Alois. Dr., emeritierter o. Professor für Politikwissenschaft, Universität St. Gallen.

Schad, Hans-Rudolf. Ehemaliger Direktionsadjunkt der Zentralstelle für Gesamtverteidigung.

Senn, Hans. Dr., alt Generalstabschef, Korpskommandant aD, ehemaliges Konsultativmitglied der Studienkommission für strategische Fragen.

## Darstellungen

- Aebi, Alfred. Der Beitrag neutraler Staaten zur Friedenssicherung untersucht am Beispiel Österreichs und der Schweiz. Schriften des SAD, Nr. 14. Diss. Stäfa 1976.
- Altermatt, Urs (Hg.). Die Schweizer Bundesräte: Ein biographisches Lexikon. Zürich-München 1991.
- Altermatt, Urs. Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik: Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945–1991). In: Riklin, Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, S. 61–78.
- Amherd, Leander. Die Friedensbewegung in der Schweiz (1945–1980). Liz. Bern 1984 (mimeo).
- Bächler, Günther. „Wir können jetzt nicht auch noch vom Frieden verschont werden“: Funktionen und Dilemmata schweizerischer Sicherheits- und Friedenspolitik nach 1945. In: Walter Leimgruber, Gabriela Christen (Hg.). Sonderfall? Die Schweiz zwischen Réduit und Europa. Zürich 1992. S. 101–114.
- Blanc, Jean-Daniel, Christine Luchsinger (Hg.). achtung: die 50er Jahre! Annäherung an eine widersprüchliche Zeit. Zürich 1994.
- Bonjour, Edgar. Geschichte der schweizerischen Neutralität: Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik. 9 Bde. Basel-Stuttgart 1965–1975.
- Bonjour, Edgar. Schweizerische Neutralität: Kurzfassung der Geschichte in einem Band. Basel-Stuttgart 1978.
- Brassel, Ruedi, Jakob Tanner. Zur Geschichte der Friedensbewegung in der Schweiz. In: Handbuch Frieden Schweiz. Hg. Forum für praxisbezogene Friedensforschung. Basel 1986. S. 17–90.

- Braun, Peter. „Der Bogen darf nicht überspannt werden“: Die Suche nach einer neuen Luftverteidigungskonzeption Ende der fünfziger Jahre und die Beschaffung des Mirage III S. Liz. Zürich 2000 (mimeo).
- Breitenmoser, Christoph. Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 40. Liz. Zürich 1996.
- Bretscher-Spindler, Katharina. Vom heissen zum kalten Krieg: Vorgeschichte und Geschichte der Schweiz im kalten Krieg. Zürich 1997.
- Brunner, Hans-Peter. Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert: Bestandesaufnahme und Ausblick: Die Fragen der europäischen Integration und die Sicherheits- und Friedenspolitik als Fallbeispiele. Schweizer Studien zum Internationalen Recht, Bd. 58. Diss. Zürich 1989.
- Brunner, Karl. Die Landesverteidigung der Schweiz: Systematische Darstellung und Handbuch der geistigen, militärischen und wirtschaftlichen Landesverteidigung, des Zivilschutzes und der völkerrechtlichen Pflichten aus Neutralitäts- und Kriegsrecht. Frauenfeld 1966.
- Carrel, Laurent F. Weiterentwicklung der sicherheitspolitischen Strategie im Rahmen gesamtpolitischer Überlegungen. In: Schweizer Armee heute und in Zukunft: Das aktuelle Standardwerk über die schweizerische Landesverteidigung. Hg. Ders. Thun 1996. S. 27–48.
- Cerutti, Mauro. La politique de défense de la Suisse pendant les premières années de la guerre froide (1945–1950): Entre neutralité armée et solidarité avec les Occidentaux. In: Kreis, Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit, S. 98–129.

- Däniker, Gustav. Sicherheitspolitik – Gesamtverteidigung. In: Sicherheitspolitik und Armee: Eine Dokumentation. Hg. Paul Beurer, Peter Gasser, Ernst Wetter. Frauenfeld 1976. S. 15–47.
- Däniker, Gustav. Dissuasion: Schweizerische Abhaltestrategie heute und morgen. Hg. Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Demokratie. Frauenfeld 1987.
- Däniker, Gustav, Kurt R. Spillmann. Die Konzeption der schweizerischen Sicherheitspolitik. In: Riklin, Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, S. 591–605.
- Däniker, Gustav. Karl Schmid als Soldat und Stratege. In: Beiträge zum Zweiten Karl-Schmid-Symposium. Hg. Karl-Schmid-Stiftung. Zürich 1994. S. 15–18.
- Däniker, Gustav. Schweizerische Selbstbehauptungsstrategien im Kalten Krieg: Aus der Werkstatt des Stabschefs Operative Schulung während der 80er Jahre. Frauenfeld 1996.
- Däniker, Gustav. Der Einfluss der Kommission Schmid auf die Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik. In: Spillmann/Künzi, Karl Schmid als strategischer Denker, S. 21–30.
- Danzmayr, Heinz. Kleinstaat auf der Suche nach Sicherheit: Eine Analyse sicherheitspolitischer Konzepte Österreichs und der Schweiz. Wien 1991.
- Diethelm, Robert. Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920–1995. Diss. Bern-Stuttgart-Wien 1997.
- Diez, Emanuel. Botschafter Bindschedler als Rechtsberater des Politischen Departementes. In: Ders. (Hg.). Festschrift für Rudolf Bindschedler. Bern 1980. S. 1–13.
- Dormann, Manfred, Rolf Vetterli. Zum Problem aussenpolitischer Kompetenz: Die Schweiz und der Atomsperrvertrag. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft (1974): S. 85–105.

- Eberhart, Hans. Militärstrategisches Denken und Handeln in der Schweiz: Ein altes, militärwissenschaftliches Manko! Hg. Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft. Militärpolitische Informationen, Mai 1999. Zürich 1999.
- Eine kleine Geschichte der Schweiz: Der Bundesstaat und seine Traditionen. Hg. Manfred Hettling et al. Frankfurt a.M. 1998.
- Epple-Gass, Rudolf. Friedensbewegung und direkte Demokratie in der Schweiz. Diss. Frankfurt a.M. 1988.
- Ernst, Alfred. Die Konzeption der schweizerischen Landesverteidigung 1815 bis 1966. Frauenfeld 1971.
- Fanzun, Jon A., Patrick Lehmann. Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945–2000. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 57. Zürich 2000.
- Frei, Daniel. Neutralität – Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre aussenpolitisches Denken in der Schweiz. Frauenfeld 1967.
- Frei, Daniel. Die Schweiz im internationalen System. In: Jürg Steiner (Hg.). Das politische System der Schweiz. Piper Reihe Sozialwissenschaft, Bd. 5. München 1971. S. 163–200.
- Frei, Daniel. Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität. In: Wirtschaft und Recht – Sonderheft „Probleme der Neutralität“, Nr. 2 (1974): S. 109–118.
- Frei, Daniel. Internationaler Kontext: Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen. In: Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 1: Grundlagen. Hg. Alois Riklin. Bern-Stuttgart 1983. S. 465–537.
- Gabriel, Jürg Martin. Schweizer Neutralität im Wandel: Hin zur EG. Frauenfeld 1990.
- Gabriel, Jürg Martin. Sackgasse Neutralität. Zürich 1997.

- Gabriel, Jürg Martin, Sandra Hedinger. Aussen- und Sicherheitspolitik. In: Handbuch der Schweizer Politik. Hg. Ulrich Klöti et al. Zürich 1999. S. 693–723.
- Gasteyger, Curt. Sicherheitspolitik. In: Riklin, Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, S. 197–221.
- Gaupp, Peter. Operationalisierung der sicherheitspolitischen Ziele und strategischen Hauptaufgaben der Schweiz. Studien zur Sicherheitspolitik, Nr. 11. Bern 1978.
- Geiger, Willi. Der Mirage-Konflikt: Seine Entstehung, Lösung und grundsätzliche Bedeutung. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft (1965): S. 90–99.
- Gilg, Peter, Peter Hablützel. Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945). In: Geschichte der Schweiz und der Schweizer, Bd. 3. Hg. Beatrix Mesmer et al. Basel-Frankfurt a.M. 1983. S. 821–968.
- Glas, Elisabeth. Aufbruch der Schweiz in die multilaterale Welt: Die schweizerische Aussenpolitik 1965–1977. Liz. Zürich 1999 (mimeo).
- Grüter, Urs. Neutrale Beobachter der Weltpolitik: Schweizer Diplomaten und Militärs im Kalten Krieg. Liz. Bern 1990 (mimeo).
- Haltiner, Karl W. Milizarmee: Bürgerleitbild oder angeschlagenes Ideal? Eine soziologische Untersuchung über die Auswirkungen des Wertewandels auf das Verhältnis Gesellschaft – Armee in der Schweiz. Frauenfeld 1985.
- Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Hg. Alois Riklin, Hans Haug, Hans Christoph Binswanger. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Bd. 2. Bern-Stuttgart 1975.
- Heiniger, Markus. Die schweizerische Antiatombewegung 1958–1963: Eine Analyse der politischen Kultur. Liz. Zürich 1980 (mimeo).
- Hug, Peter. Geschichte der Atomenergieentwicklung in der Schweiz. Liz. Bern 1987 (mimeo).

- Hug, Peter. Verhinderte oder verpasste Chancen? Die Schweiz und die Vereinten Nationen, 1943–1947. In: Kreis, Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit, S. 84–97.
- Hug, Peter. Innenansichten der Aussenpolitik – Akteure und Interessen. In: Brigitte Studer (Hg.). Etappen des Bundesstaates: Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1884–1998. Zürich 1998. S. 203–236.
- Hug, Peter. Atomtechnologieentwicklung in der Schweiz zwischen militärischen Interessen und privatwirtschaftlicher Skepsis. In: Bettina Heintz, Bernhard Nievergelt (Hg.). Wissenschafts- und Technikforschung in der Schweiz: Sondierungen einer neuen Disziplin. Zürich 1998. S. 225–242.
- Hug, Peter, Martin Kloter (Hg.). Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus: Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte, Bd. 1. Zürich 1999.
- Hug, Peter. Vom Neutralismus zur Westintegration: Zur schweizerischen Aussenpolitik in der Nachkriegszeit. In: Leimgruber, Goldene Jahre, S. 59–100.
- Hug, Peter. Der gebremste Aufbruch: Zur Aussenpolitik der Schweiz in den sechziger Jahren. In: König, Dynamisierung und Umbau, S. 95–114.
- Hug, Peter, Thomas Gees, Katja Dannecker. Die Aussenpolitik der Schweiz im kurzen 20. Jahrhundert: Antibolschewismus, Deutschlandpolitik und organisierte Weltmarktintegration: Segmentierte Praxis und öffentliches Ritual (im Erscheinen).
- Hürlimann, Jacques. Die SP und militärische Landesverteidigung 1946–1966. Diss. Zürich 1985.

- Imhof, Kurt, Heinz Kleger, Gaetano Romano (Hg.). Konkordanz und Kalter Krieg: Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der Zwischen- und Nachkriegszeit. Krise und Sozialer Wandel, Bd. 2. Zürich 1996.
- Imhof, Kurt, Heinz Kleger, Gaetano Romano (Hg.). Vom Kalten Krieg zur Kulturrevolution: Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der 50er und 60er Jahre. Krise und Sozialer Wandel, Bd. 3. Zürich 1999.
- Jost, Hans Ulrich. Politik und Wirtschaft im Krieg: Die Schweiz 1938–1948. Zürich 1998.
- Jost, Hans Ulrich. Unter Mitarbeit von Matthieu Leimgruber und Isaline Marcel. Europa und die Schweiz 1945–1950: Europarat, Supranationalität und schweizerische Unabhängigkeit. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte, Bd. 2. Zürich 1999.
- Kälin, Walter, Alois Riklin. Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik. In: Riklin, Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, S. 167–189.
- Kohn, Leopold. Kybernetik und Gesamtverteidigung. Studien zur Sicherheitspolitik, Nr. 10. Bern 1978.
- Kolbe, Christian. Ein „Wunderbastard“ für die Obersten: Der Mirage-skandal. In: Die Schweiz und ihre Skandale. Hg. Heinz Looser et al. Zürich 1995. S. 61–75.
- Kollert, Roland. Die Politik der latenten Proliferation: Militärische Nutzung „friedlicher“ Kerntechnik in Westeuropa. Diss. Wiesbaden 1994.
- König, Mario et al. (Hg.). Dynamisierung und Umbau: Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren. Die Schweiz 1798–1998: Staat – Gesellschaft – Politik, Bd. 3. Zürich 1998.

- König, Mario. Rasanter Stillstand und zähe Bewegung: Schweizerische Innenpolitik im Kalten Krieg – und darüber hinaus. In: Leimgruber, Goldene Jahre, S. 151–172.
- Köppel, Thomas. Auf dem Weg zur Doppelstrategie: Die Entstehung der schweizerischen Sicherheitspolitik 1945–1973. Liz. Zürich 1994 (mimeo).
- Kreis, Georg (Hg.). Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950. Itinera, Fasc. 18. Basel 1996.
- Kriesi, Hanspeter. Neue soziale Bewegungen – der Protest einer Generation? In: Martin Dahinden (Hg.). Neue soziale Bewegungen – und ihre gesellschaftlichen Wirkungen. Zürich 1987. S. 25–42.
- Kurz, Hans Rudolf. Hundert Jahre Schweizer Armee. Thun 1978.
- Kurz, Hans Rudolf. Geschichte der Schweizer Armee. Frauenfeld 1985.
- Leimgruber, Walter, Werner Fischer (Hg.). „Goldene Jahre“: Zur Geschichte der Schweiz seit 1945. Zürich 1999.
- Lendi, Martin. Das Recht der schweizerischen Sicherheitspolitik. In: Friedenssicherung: Vom Alpenréduit zur Sicherheitspolitik. Festschrift für Josef Feldmann. Hg. Josef Weiss et al. Frauenfeld 1989. S. 73–89.
- Lendi, Martin. Strategische Führung in der Politik. In: Franz Muheim – ein weltoffener Urner. Festschrift zum 70. Geburtstag. Hg. Hansheiri Inderkum. Altdorf 1993. S. 117–124.
- Lendi, Martin. Staatsführung und Sicherheitspolitik. In: Ders. Planung als politisches Mitdenken. Zürich 1994.
- Lezzi, Otto. Sozialdemokratie und Militärfrage in der Schweiz. Frauenfeld 1996.

- Linke, Manfred. Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit (1945–1989): Eine von amtlichen Verlautbarungen des Bundesrates ausgehende Darstellung und Analyse. Diss. Chur-Zürich 1995.
- Mantovani, Mauro. Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947–1963): Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin. Zürich 1999.
- Metzler, Dominique. Die Option einer Nuklearbewaffnung für die Schweizer Armee (1945–1969). Liz. Basel 1995 (mimeo).  
[Wiederabdruck gekürzt in: Studien und Quellen: Rüstung und Kriegswirtschaft. Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs, Nr. 23. Bern-Stuttgart-Wien 1997. S. 121–170.]
- Möckli, Daniel. Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943–1947. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 55. Liz. Zürich 2000.
- Näf, Beat. Anfang und erste Entwicklung einer schweizerischen Strategie (Sicherheitspolitik) 1969–1973. In: SAMS-Informationen, Nr. 1 (1984): S. 51–146.  
[Erstausgabe: Die konzeptionelle Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik in der Zeit ihrer Entstehung 1969–1973. Kleine Studien zur politischen Wissenschaft, Nr. 201/202. Zürich 1981.]
- Näf, Beat. Zur Entwicklung des schweizerischen strategischen Denkens. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, Nr. 11 (1982): S. 595–602.
- Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Hg. Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Bd. 11. Bern-Stuttgart-Wien 1992.
- Oswald, Heinrich. Geschichte des „Oswald-Berichtes“. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, Nr. 11 (1995): S. 18f.

- Rapold, Hans. Die Entwicklung der schweizerischen Verteidigungspolitik und Sicherheitspolitik. In: 1945–1995 – Vom Ende des Zweiten Weltkrieges zur neuen Weltordnung: Entscheidungen, politische und militärische Wirkungen. Hg. Schweizerische Vereinigung für Militärgeschichte und Militärwissenschaft. Bern 1995. S. 81–95.
- Rhinow, René (Hg.). Die schweizerische Sicherheitspolitik im internationalen Umfeld. Basel-Frankfurt a.M. 1995.
- Richner, Andreas. Panzer, Mirages und die nukleare Option: Die Rolle des Vereins zur Förderung des Wehrwillens und der Wehrwissenschaft in der militärpolitischen Meinungsbildung der Schweiz 1956–1966. Liz. Bern 1996 (mimeo).
- Riklin, Alois. Modell einer schweizerischen Aussenpolitik: Ein Diskussionsbeitrag. SAD-Arbeitsheft, W 6. Zürich 1970.
- Riklin, Alois. Neutralität – Mittel zu welchem Zweck? In: Wirtschaft und Recht – Sonderheft „Probleme der Neutralität“, Nr. 2 (1974): S. 121–126.
- Riklin, Alois. Grundlegung der schweizerischen Aussenpolitik. Bern-Stuttgart 1975.
- Riklin, Alois. Funktionen der schweizerischen Neutralität. In: Bernard Prongué et al. (Hg.). Passé pluriel: En hommage au professeur Roland Ruffieux. Freiburg 1991. S. 361–394.
- Riklin, Alois. Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik. In: Ders., Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, S. 21–56.
- Riklin, Alois. Isolierte Schweiz. In: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, Nr. 2–3 (1995): S. 11–34.
- Roulet, Louis-Edouard (Hg.). Max Petitpierre: Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961). Neuenburg 1980.

- Rütti-Rohrer, Hanspeter. Die Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung als besondere Stabsorganisation des Bundesrates. Diss. Zürich 1984.
- Schaller, André. Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951. Diss. Bern-Stuttgart 1987.
- Senn, Hans. Die Entwicklung der Führungsstruktur im Eidgenössischen Militärdepartement. Frauenfeld 1982.
- Senn, Hans. Friede in Unabhängigkeit: Von der Totalen Landesverteidigung zur Sicherheitspolitik. Frauenfeld 1983.
- Senn, Hans. Der Beitrag Gustav Dänikers zur Entwicklung des operativen und strategischen Denkens. In: Strategie: Beiträge zur Sicherheitspolitik, Unternehmensführung und Kommunikation. Festgabe für Gustav Däniker zum 65. Geburtstag. Hg. Daniel Heller et al. Zürich 1993. S. 29–44.
- Senn, Hans. Der Schweizerische Generalstab, Band VII: Anfänge einer Dissuasionsstrategie während des Zweiten Weltkrieges. Hg. Historischer Dienst der Armee. Basel-Frankfurt a.M. 1995.
- Sidler, Roger. „Pour la Suisse de demain: croire et créer“: Das Selbstbildnis der Schweiz an der Expo 64. In: König, Dynamisierung und Umbau, S. 39–50.
- Spillmann, Kurt R. Sicherheit und Sicherheitspolitik – einst und jetzt. In: Ders., Rolf Kieser (Hg.). Blickpunkt Schweiz: 27 Ansichten. Zürich 1995. S. 79–98.
- Spillmann, Kurt R., Hans Künzi (Hg.). Unter Mitarbeit von Christoph Breitenmoser, Jon A. Fanzun, Patrick Lehmann, Andreas Wenger. Karl Schmid als strategischer Denker: Beurteilungen aus historischer und aktueller Perspektive: Bericht und Auswertung der Tagung vom 1. Juli 1997. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 45. Zürich 1997.

- Spillmann, Kurt R., Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser, Marcel Gerber. Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation. Zürich 2001.
- Spillmann, Kurt R. Schweizerische Landesverteidigung. In: Historisches Lexikon der Schweiz. Hg. Schweizerische Akademie der Geisteswissenschaften und Allgemeine Geschichtsforschende Gesellschaft der Schweiz (im Erscheinen). [Elektronische Publikation HLS: <http://www.sn1.ch/dhs/externe>]
- Strategie – Sicherheitspolitik – Gesamtverteidigung. Dankesschrift für Franz Muheim. Hg. Martin Lendi, Heini Gränicher (im Auftrag der Sachgruppe Strategie). Zürich 1987.
- Stüssi-Lauterburg, Jürg. Historischer Abriss zur Frage einer Schweizer Nuklearbewaffnung. Bern 1995.  
[Wiederabdruck in: Beiträge zur Forschung 1997. Hg. Schweizerische Vereinigung für Militärgeschichte und Militärwissenschaft. Bern 1997. S. 107–171.]
- Suter, Andreas. Neutralität: Prinzip, Praxis und Geschichte. In: Hettling, Eine kleine Geschichte der Schweiz, S. 133–188.
- Tanner, Jakob. Die Schweiz und Europa im 20. Jahrhundert: Wirtschaftliche Integration ohne politische Partizipation. In: Paul Bairoch, Martin Körner (Hg.). Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.–20. Jahrhundert). Zürich 1990. S. 409–428.
- Tanner, Jakob. Grundlinien der schweizerischen Aussenpolitik seit 1945. Arbeitspapiere der Schweizerischen Friedensstiftung, Nr. 16. Bern 1993.
- Trachsler, Daniel. Neutral zwischen Ost und West? Infragestellung und Konsolidierung der schweizerischen Neutralitätspolitik durch den Beginn des Kalten Krieges 1947–1952. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 63. Liz. Zürich 2002.
- Urio, Paolo. L'affaire des Mirages: Décisions administratives et contrôle parlementaire. Genève 1972.

- Wenger, Andreas, Jon A. Fanzun. Schweiz in der Krise – Krisenfall Schweiz. In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik (1997/98): S. 13–44.
- Wenger, Andreas, Christoph Breitenmoser, Marcel Gerber. Vermächtnisse des Kalten Krieges – Sechs Thesen zum schwierigen Wandel der schweizerischen Sicherheitspolitik. In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik (2000): S. 109–128.
- Winkler, Theodor. Kernenergie und Aussenpolitik: Die internationalen Bemühungen um eine Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen und die friedliche Nutzung von Kernenergie in der Schweiz. Diss. Genf-Berlin 1981.
- Zala, Sacha. Gebändigte Geschichte: Amtliche Historiographie und ihr Malaise mit der Geschichte der Neutralität, 1945–1961. Bundesarchiv Dossier, Nr. 7. Bern 1998.
- Zala, Sacha. Geschichte unter der Schere politischer Zensur: Amtliche Aktensammlungen im internationalen Vergleich. Diss. München 2001.
- Zbinden, Martin. Von der Neutralität zur direkten Demokratie: Die Entwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. In: Thomas Cottier, Alwin R. Kopše (Hg.). Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen. Zürich 1998. S. 213–269.
- Zurfluh, Stephan. Die sogenannte Oswald-Reform: Der Bericht der Kommission für Fragen der militärischen Erziehung und Ausbildung der Armee 1970. Diss. Zürich 1999.
- Zwygart, Ulrich. Die Gesamtverteidungskonzeption unter besonderer Berücksichtigung der strategischen Fälle. Diss. Diessenhofen 1983.