

Vermächtnisse des Kalten Krieges – Sechs Thesen zum schwierigen Wandel der schweizerischen Sicherheitspolitik

von Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser und Marcel Gerber

Mit dem Ende des Kalten Krieges veränderten sich die inneren und äusseren Rahmenbedingungen der schweizerischen Sicherheitspolitik fundamental. Die Wende der Jahre 1989/91 löste einen Prozess der strategischen Neuorientierung aus, der auch mit dem Bericht 2000 nicht abgeschlossen ist. Seit der Standortbestimmung des Berichts 90 bewegte sich die schweizerische Sicherheitspolitik weg von einem durch Neutralität und autonomer Landesverteidigung hin zu einem durch Kooperation und Mitgestaltung bestimmten Paradigma.

Allerdings ging und geht dieser Prozess nur langsam vor sich und war gegen innenpolitische Rückfälle wie beispielsweise dem Blauhelm-Nein im Jahre 1994 nicht gefeit. Dies kann jedoch nicht erstaunen, vergegenwärtigt man sich, dass Sicherheitspolitik wie jede andere Politik auch ein dynamischer Prozess ist, in dem Sicherheit immer wieder neu definiert, angepasst und hergestellt werden muss. Die zentralen Werte und die Strategien und Mittel, mit denen diese Werte geschützt werden sollen, sind das Ergebnis ständiger individueller und kollektiver Evaluationsprozesse. Der Konsens über nationale Werte, die notfalls mit Gewalt geschützt werden sollen, ist damit eine Aufgabe der politischen Willensbildung und als solche abhängig von bestimmten normativen Grundlagen, institutionellen Eigenheiten und spezifischen historischen Rahmenbedingungen.

Es gibt damit gute Gründe, wieso die Sicherheitspolitik oft nicht sehr schnell auf neue Herausforderungen reagieren kann. Einen neuen politischen Konsens in Strategiefragen herzustellen, braucht Zeit. Die Planung der sicherheitspolitischen Mittel – etwa im Bereich der Armeestrukturen oder der Anschaffung neuer Waffensysteme – muss langfristig ausgerichtet werden. Umso wichtiger ist daher, dass sich der Staat auf der Ebene der Strategiebildung grösstmögliche Flexibilität erhält, ohne an Kohärenz in der Ausrichtung der Sicherheitspolitik zu verlieren. Historisch gesehen hat die Schweiz diese Flexibilität auf der Ebene der Strategiebildung allerdings nicht ausgenutzt. Im Gegenteil war ihre Sicherheitspolitik in der Periode des Kalten Krieges in grossem Masse von Kontinuität und einigen wenigen Prinzipien geprägt, so dass von einem eigentlichen Erstarren der sicherheitspolitischen Strukturen gesprochen werden muss.

Entsprechend schwer tun sich die politischen Eliten denn auch heute, die Sicherheitspolitik den neuen Rahmenbedingungen der Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges anzupassen. Auf Schritt und Tritt werden sie dabei von den Vermächtnissen des Kalten Krieges verfolgt, denen nur mit „starkem langsamen Bohren von harten Brettern“¹ begegnet werden kann. Der vorliegende Artikel formuliert in sechs Thesen, was lange Zeit gleichsam Gesetz war: die Sicherheitspolitik der Schweiz war auf die in der innenpolitischen Debatte verankerte Staatsmaxime der Neutralität ausgerichtet, damit auf den Bereich der militärischen Landesverteidigung fokussiert und dabei wiederum vom Prinzip der verteidigungspolitischen Autonomie getragen. Es geht weniger um eine austarierte Beurteilung historischer Handlungen denn um deren heutige Konsequenzen. Die Erkenntnis, dass ein Festhalten an diesem verengten sicherheitspolitischen Handlungsspielraum angesichts der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts strategisch fragwürdig und staatspolitisch unklug wäre, bildet die Antriebskraft hinter den derzeitigen Bemühungen zur Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik.²

These 1:

Der lange Zeit eindimensional und als konstant wahrgenommene sicherheitspolitische Handlungsdruck im Zeichen des Kalten Krieges erlaubte der Schweiz den Aufbruch in den Sonderfall der Neutralität und der verteidigungspolitischen Autarkie, ohne in der unmittelbaren Nachkriegszeit eine innenpolitische Grundsatze Debatte um eine sicherheitspolitische Neuausrichtung in Kauf nehmen zu müssen.

Der Zweite Weltkrieg bildete eine eigentliche Zäsur in der Entwicklung des internationalen Staatensystems. Die unmittelbaren Nachkriegsjahre sind als Übergangszeit zu bezeichnen, denn erst Mitte der 50er Jahre etablierte sich in Europa als Kern der künftigen bipolaren Ordnung des Kalten Krieges ein erstes fragiles Gleichgewicht zwischen Ost und West. Während Europa sich anschickte, die Trümmer des Krieges zu beseitigen, fand die Schweiz in der Unversehrtheit von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft die Richtigkeit ihrer sicherheitspolitischen Konzepte der Neutralität und Verteidigungsautarkie bestätigt.

¹ Weber, Max. *Politik als Beruf*. 1919.

² Die Ausführungen basieren auf den Ergebnissen des Forschungsprojektes „Schweizerische Sicherheitspolitik zwischen Autonomie und Kooperation, 1945 bis 1999“ im Rahmen des NFP 42 „Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik“.

Zwar hatten die Kriegsjahre die innere Einheit des Landes gestärkt, die Beziehungen der Schweiz zu den neu bestimmenden Mächten, den USA und der Sowjetunion, waren dagegen von weitgehender Isolation geprägt. In der unmittelbaren Nachkriegszeit kamen zwei weitere Entwicklungen dazu, die eine auf den nationalen Alleingang ausgerichtete Sicherheitspolitik ebenfalls in Frage zu stellen schienen. Erstens geriet die Neutralität mit der Gründung der Uno durch den in deren Charta festgeschriebenen Gewaltverzicht nicht nur moralisch, sondern auch neutralitätsrechtlich zunehmend unter Druck. In einem Umfeld, in dem weltweit zwischen gerechtem und ungerechtem Krieg unterschieden werden sollte, galt neutrales Abseitsstehen als grundsätzlich unvereinbar mit der Idee der kollektiven Sicherheit. Nicht überraschend entschied der Bundesrat denn auch 1946, dass die Schweiz der Uno nicht beitreten könne.

Hinzu kam zweitens der integratorische Druck, der sich durch den beginnenden europäischen Einigungsprozess ergab. Die Europaidee wies von Anfang an neben der wirtschaftlichen eine starke sicherheitspolitische Komponente auf: die politische Finalität des Integrationsprozesses war in erster Linie auf die Einbindung und damit die Kontrolle derjenigen Macht ausgerichtet, die Europa bereits zum zweiten Mal im 20. Jahrhundert in den Strudel des Krieges hineingerissen hatte. Zwar nutzte die Schweiz aufgrund der Interessenlage als exportorientierter Kleinstaat die aussenwirtschaftliche Kooperation resolut zur Überwindung ihrer internationalen Isolierung, dies allerdings aufgrund neutralitäts- und souveränitätspolitischer Bedenken unter dem langfristig problematischen Vorbehalt der künstlichen Trennung zwischen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der politischen Integration.

Die Tatsache, dass der Beitritt zur Uno und zu den europäischen Institutionen heute erneut auf der politischen Agenda steht, wirft die Frage auf, wieso diese Entwicklungen für den neutralen Kleinstaat in den vergangenen Jahrzehnten keinen erhöhten sicherheitspolitischen Handlungsdruck erzeugten. Die Antwort ist dabei in erster Linie in den disziplinierenden Auswirkungen des Kalten Krieges zu finden. Die Teilung der Welt in zwei antagonistische Machtblöcke machte erstens die Guten Dienste des Neutralen wieder respektabel. Die Schweiz konnte durch ihre Vermittlerrolle ihre Nützlichkeit zumindest teilweise unter Beweis stellen. Mit der Einbindung der beiden Deutschland in die zwei Blocksysteme wurde zweitens das Problem der unsicheren Position Deutschlands als Mittelmacht auf neue Art und Weise gelöst. Obwohl ein Beitritt zur Nordatlantischen Allianz aus neutralitätsrechtlichen und -politischen Gründen nie zur Diskussion stand, profitierte die Schweiz drittens de facto vom weitgespannten Nuklearschirm der Nato, zumal

sich das Land gesinnungsmässig und wirtschaftlich klar als Staat der westlichen Welt positionierte.

Das Fernbleiben von den politischen Institutionen der Vereinten Nationen machte sich für die internationale Position der Schweiz in erster Linie daher nicht stärker bemerkbar, weil das Uno-System der kollektiven Sicherheit bald einmal durch die aufkeimenden Rivalitäten zwischen Moskau und Washington blockiert wurde. Im weitgespannten Tätigkeitsfeld der Uno-Spezialorganisationen konnte zudem pragmatisch eine deutliche Annäherung der Schweiz an die Vereinten Nationen realisiert werden. Der Ost-West-Antagonismus und seine Rückwirkungen auf das Uno-System werteten die internationale Stellung der Schweiz in dem Sinne auf, als sie einen von den anderen Staaten wohlwollend akzeptierten „Sonderstatus eines Reservisten ausserhalb der Uno“³ einnehmen konnte.

Eine vergleichbare Entwicklung kann hinsichtlich des europäischen Integrationsdrucks festgestellt werden. Mit der Teilung Europas entlang des Eisernen Vorhangs musste erstens die Vision eines *umfassenden* europäischen Zusammenschlusses, wie er heute im Rahmen der EU-Erweiterung zur Diskussion steht, auf die lange Bank geschoben werden. Die Gründung der Nato verminderte zweitens den Druck auf die Schweiz, sich der Herausforderung des *westeuropäischen* Integrationsprozesses stellen zu müssen. Zwar hatte der verteidigungspolitische Zusammenschluss durchaus positive Auswirkungen auf die Europaidee, weil eine Reihe kleinerer Staaten der von den USA dominierten Nato beitraten, die einer rein europäischen Institution aus der Befürchtung heraus ferngeblieben wären, zwischen den traditionellen Interessenkonflikten der europäischen Grossmächte zerrieben zu werden. Gleichzeitig wurde aber der Zusammenschluss des westlichen Europa auf lange Sicht verhindert, weil alle neutralen Staaten der Nato fernblieben. Als Gruppe erwachsen den Neutralen in einem zweigeteilten Europa wieder gewisse Gleichgewichtsfunktionen, beispielsweise im Rahmen des KSZE-Prozesses der frühen 70er Jahre.

Mit Blick auf die politische Finalität des europäischen Gedankens funktionierte das Abseitsstehen so lange erfolgreich, als sich die Dynamik des Institutionalisierungsprozesses in den Grenzen der wirtschaftlichen Kooperation hielt. Entsprechend nervös reagierte die Schweiz auf die Römer Verträge von 1957, deren politische Zielsetzungen nicht mehr zu übersehen waren. Resultat der Bemühungen Berns, nicht vom wirtschaftlichen Integrationszug ausgeschlossen

³ Altermatt, Urs. Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik: Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945-1991). In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern-Stuttgart-Wien 1992: S. 61-78, hier 64.

zu werden, war der Beitritt zur Europäischen Freihandelsassoziation (Efta) im Jahre 1961. Dass die Efta auf einige Jahre hinaus ihren Stellenwert behalten würde, wurde 1963 klar, als der französische Präsident de Gaulle sein Veto gegen den britischen Beitritt zu den – im Vergleich zur Efta bereits bedeutungsvolleren – Europäischen Gemeinschaften einlegte. Wie bereits bei der Gründung der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE) im Jahre 1948 ermöglichten die wirtschaftlichen und politischen Uneinigkeiten der europäischen Grossmächte der Schweiz eine Politik des Abwartens.

Hielt sich damit der äussere sicherheitspolitische Handlungsdruck aufgrund der Entwicklungen im Europa des Kalten Krieges in Grenzen, so entsprach der Prozess der Ideologisierung der Neutralität in der Nachkriegszeit auch den innenpolitischen Bedürfnissen. Angesichts der identitätsstiftenden, emotionalen Affinität zur Neutralität diente deren bewusste Betonung seitens der politischen und wirtschaftlichen Eliten der Aufrechterhaltung des nationalen Konsenses, dies bei gleichzeitiger Wahrung der aussenwirtschaftlichen Interessen.⁴ Dass zudem die Trägheit der politischen Strukturen der Schweiz eine Neuausrichtung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik nicht vereinfachte, zeigte sich nicht überraschend ein erstes Mal zu dem Zeitpunkt, als die Gefahr eines militärischen Konfliktes in Europa nach dem Umsturz in der Tschechoslowakei im Jahre 1948 einen Höhepunkt erreichte. Vor dem Hintergrund der weitverbreiteten Wahrnehmung eines möglichen militärischen Vorstosses des Sowjetkommunismus nach Westeuropa verlangte Aussenminister Petitpierre im Kreise des Gesamtbundesrats die Relativierung der sehr restriktiv ausgelegten Neutralitätspolitik zugunsten einer verstärkten politischen Kooperation mit den Westmächten – womit er sich allerdings nicht durchzusetzen vermochte.⁵

Es war die Phase des Kalten Krieges zwischen 1947 und 1952, in der sich die Frage nach der sicherheitspolitischen Verantwortlichkeit und Praktikabilität des auf wirtschaftliche und technische Kooperation begrenzten Alleingangs am deutlichsten stellte. Je stärker sich Mitte der 50er Jahre ein Gleichgewicht zwischen den Blöcken einpendelte, desto mehr reduzierte sich im meist auf kurzfristige

⁴ Hug, Peter/Kloter, Martin (Hrsg.). *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus: Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik, 1930-1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte, Bd. 1. Zürich 1999; Jost, Hans Ulrich. *Europa und die Schweiz 1945-1950: Europarat, Supranationalität und schweizerische Unabhängigkeit*. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte, Bd. 2. Zürich 1999.

⁵ Trachsler, Daniel. *Les conditions de la neutralité n'existent plus aujourd'hui: Gefährdung und Konsolidierung der schweizerischen Neutralitätspolitik durch den Beginn des Kalten Krieges, 1947-1951*. Zürich 2000 (mimeo); Möckli, Daniel. *Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943-1947*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 55. Zürich 2000.

Nutzenmaximierung konzentrierten politischen Alltag der Anreiz, bewährte aussen- und sicherheitspolitische Konzepte einer offenen Diskussion auszusetzen. Dass dies allerdings mittel- und langfristig seinen Preis haben würde, offenbarte sich spätestens mit dem Ende des Kalten Krieges. Anzeichen dazu gab es allerdings bereits früher.

Auch wenn die Uno als kollektives Sicherheitssystem nicht funktionierte, entwickelten sich erstens die Ansätze zu friedenserhaltenden Missionen als Kern der heute so zentralen „Peace Support Operations“ bereits seit den 50er Jahren. Die Schweiz beteiligte sich aber nur am Rande mittels logistischer und technischer Mitarbeit. Je stärker sich der europäische Integrationsprozess in seiner Breite und Tiefe entwickelte, desto grösser fielen zweitens die europäischen Integrationsdefizite der Schweiz aus. Drittens hätte sich zudem erst im Kriegsfall gezeigt, ob sich eine auf die Neutralität und die Verteidigungsautonomie ausgerichtete Sicherheitspolitik unter den Bedingungen des Nuklearzeitalters nicht als dysfunktional erwiesen hätte. Dieser letzte Test blieb der Schweiz zum Glück ebenso erspart wie Europa. Die Frage ist aber berechtigt, ob sich dannzumal die Schweiz vielleicht nicht plötzlich in der Position desjenigen befunden hätte, der gerne mitbestimmt, für den aber andere bestimmt hätten.

These 2:

Die Ausrichtung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik auf die in der Innenpolitik verankerte Maxime der Neutralität zog im Bereich der Sicherheitspolitik – ganz im Gegensatz zur Aussenwirtschaftspolitik – eine auf lange Sicht strategisch fragwürdige und staatspolitisch unkluge Verengung des staatlichen Handlungsspielraums nach sich.

Ausgehend von der bisherigen Argumentation ist nicht erstaunlich, dass die Leitlinien für die Handhabung der wichtigsten Maxime der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik im Kalten Krieg, der Neutralität nämlich, in Form der sogenannten „Bindschedler-Doktrin“ in jenem Zeitraum festgeschrieben wurden, als sich in Europa ein erstes Gleichgewicht zwischen Ost und West einzustellen begann. Der Kern der Doktrin kann mit dem folgenden Leitsatz zusammengefasst werden: Die Schweiz hält sich aus Neutralitätsgründen von politischen und militärischen Zusammenschlüssen grundsätzlich fern. Aus Solidaritätsgründen arbeitet sie aber in Organisationen wirtschaftlicher, humanitärer oder

technischer Natur aktiv mit. Mit dieser sehr engen Definition einer Neutralitätspolitik war der Weg in den Sonderfall gleichsam vorgezeichnet.⁶

Der Preis für die Aufrechterhaltung einer reichlich künstlichen Trennung zwischen Politik und Wirtschaft konnte langfristig nicht ausbleiben. Zwar erlaubten die Richtlinien eine aktive bilaterale und multilaterale Aussenwirtschaftspolitik – solange zumindest, als der wirtschaftliche Integrationsprozess nur lose an den politischen gebunden war. Bereits in den 50er Jahren – man vergleiche das heutige Lavieren des Bundesrates in der Frage der EU-Sanktionen gegenüber Jugoslawien – erwies sich die klare Abgrenzung zwischen politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Neutralitätspolitik allerdings als in der Praxis schwer durchführbar. Unter massivem Druck seitens der USA reduzierte der Bundesrat das Handelsvolumen für strategisch wichtige Güter im Rahmen des CoCom einseitig. Die Schweiz nahm damit an der westlichen Wirtschaftsblockade gegenüber dem Ostblock teil, ohne dies an der innenpolitischen Front zu thematisieren.⁷

Die wahren Kosten des beschriebenen Neutralitätsverständnisses fielen aber vorerst nicht im wirtschaftlichen, sondern im sicherheitspolitischen Bereich als Verengung des staatlichen Handlungsspielraums an. Im Bereich der Aussensicherheitspolitik begannen sich einerseits – wie bereits gezeigt – die institutionellen Defizite zu häufen, da der Beitritt zu den zunehmend an Bedeutung gewinnenden internationalen Institutionen nicht systematisch unter dem Gesichtspunkt eines potentiellen Sicherheitsgewinns analysiert wurde. Andererseits zog die Verwendung des neutralitätspolitischen Kalküls durch den Bundesrat als Massstab für die Entscheidung, sich international zu engagieren, eine Selbstbeschränkung des schweizerischen Engagements in der Friedensförderung ab den 50er Jahren nach sich.

Die fortschreitende Blockbildung im Kalten Krieg erhöhte die Nachfrage nach Guten Diensten, für die die Schweiz – ausserhalb der beiden Machtblöcke und der Uno stehend – prädestiniert zu sein schien. Die Schwierigkeiten der partiellen Unterstützung internationaler Friedensmissionen zeigten sich bereits in den 50er Jahren vor dem Hintergrund des Koreakriegs und der Suezkrise. Die Schweiz engagierte sich im Rahmen des Waffenstillstandsabkommens im Koreakrieg von 1953 in zwei internationalen Kommissionen, positionierte sich zusammen mit Schweden damit aber klar als „Neutraler des Westens“ gegenüber der

⁶ Vgl. dazu: Schindler, Dietrich (Hrsg.). *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945-1983*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 9. Bern-Stuttgart 1984: S. 15-19.

⁷ Schaller, André. *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*. Diss. Bern-Stuttgart 1987; Mantovani, Mauro. *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947-1963): Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*. Zürich 1999.

Tschechoslowakei und Polen als „Neutrale des Ostens“. Diese Konstellation widersprach im Kern dem von der Landesregierung vertretenen Neutralitätsverständnis. In der Folge ging der Bundesrat keine internationalen Mandate mit politischen Verpflichtungen mehr ein, und internationale Friedensbemühungen wurden praktisch nur noch mittels logistisch-technischer Dienste unterstützt. Daran änderte sich auch in den 70er und 80er Jahren nur wenig.

Die Suezkrise wiederum zeigte die Grenzen der diplomatischen Vermittlungsversuche eines neutralen Kleinstaats auf der weltpolitischen Bühne geradezu exemplarisch auf. Angesichts der Krise im Nahen Osten und der gleichzeitig stattfindenden Niederwerfung des Ungarnaufstandes durch sowjetische Panzer sah der Bundesrat den Weltfrieden unmittelbar gefährdet und lancierte eine aussergewöhnliche Friedensinitiative. Dies geschah allerdings eben an dem Tage, als Grossbritannien und Frankreich durch massiven Druck der USA gezwungen wurden, ihre Operationen am Suezkanal abzubrechen. Folglich fand die Initiative einzig bei der Sowjetunion Zustimmung, was vor dem Hintergrund der Ungarnkrise im Inland zum grössten Teil mit Missbilligung zur Kenntnis genommen wurde. Gleichzeitig zeigte sich, dass der Bundesrat die Vermittlungsmöglichkeiten des vom internationalen Informationsfluss ausgeschlossenen neutralen Kleinstaates deutlich überschätzt hatte.

Im Bereich der Armee beschränkten sich bis zum Ende des Kalten Krieges die friedensfördernden Aktivitäten im Sinne einer „Nischenpolitik“ auf sehr bescheidene aktive Leistungen wie die Entsendung von Einzelpersonen oder die Zurverfügungstellung von medizinischen Verbänden und logistischen Einheiten. Das Prinzip der verteidigungspolitischen Autonomie bedeutete, dass die Schweizer Armee von wichtigen internationalen Entwicklungen (Peacekeeping, multinationale Zusammenarbeit, Ausbildungszusammenarbeit etc.) ausgeschlossen wurde. Auch im Bereich der Doktrin entfernte sie sich – wie noch zu zeigen sein wird – zunehmend von den rüstungs- und militärtechnischen Realitäten des Nuklearzeitalters.

Schliesslich beschleunigte die Trennung zwischen Politik und Wirtschaft auch die graduelle Abkopplung der Aussen- von der Sicherheitspolitik. Die departementale und sektorielle Struktur des Führungs- und Verwaltungsapparates stellte sich in der sicherheitspolitischen Debatte der 50er Jahre der Entwicklung einer umfassend und interdisziplinär verstandenen Sicherheitspolitik entgegen. Dies führte dazu, dass die Frage einer übergeordneten sicherheitspolitischen Strategie wie auch das organisatorische Problem der Koordination aller militärischen und zivilen Mittel der Gesamtverteidigung unter weitgehender Ausklammerung der Aussenpolitik und des Politischen Departementes behandelt wurden.

These 3:

Das Konzept Sicherheitspolitik beschränkte sich in der Schweiz über weite Strecken des Kalten Krieges in erster Linie auf die Landesverteidigungs- und Militärpolitik, was zur Folge hatte, dass sich die Anstrengungen im Bereich der staatlichen Selbstbehauptung in der Praxis in erster Linie auf die Armee konzentrierten und die Aussenpolitik nur sehr zögerlich miteinbezogen wurde.

Die sicherheitspolitische Debatte in der Schweiz wurde in den 50er Jahren von militärpolitischen und organisatorischen Fragen dominiert. Das Damoklesschwert eines Nuklearkrieges in Europa liess dann aber Anfang der sechziger Jahre deutlich werden, dass zur Durchsetzung staatlicher Interessen andere denn militärische Mittel eingesetzt werden mussten. Damit verschob sich der Akzent in der Wahl der sicherheitspolitischen Mittel zunehmend vom militärischen in den politischen und wirtschaftlichen Bereich. Die neuen Entwicklungen legten eine Abkehr von den traditionellen Konzepten der Landesverteidigungs- und Militärpolitik hin zu einer integralen und interdisziplinären Sichtweise nahe. Auch in der Schweiz artikulierten sich damals Ansätze eines neuen strategischen Denkens. Der Strategieschöpfungsprozess hin zu einer umfassenden Sicherheitspolitik dauerte bis in die 70er Jahre und fand schliesslich mit dem sicherheitspolitischen Bericht aus dem Jahre 1973 sein vorläufiges Ende.⁸

Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass die grossen militärpolitischen und organisatorischen Debatten der 50er Jahre Lösungen zugeführt wurden, bevor die erste umfassende sicherheitspolitische Konzeption der Schweiz vorlag. Die normative Kraft des Faktischen sprach fortan zugunsten der traditionellen Konzepte, und diese Lösungen sollten zudem bis zum Ende des Kalten Krieges weitgehend Bestand haben. Erstens war mit der Konzeption der militärischen Landesverteidigung von 1966 der Konsens in militärischen Doktrinfragen wiederhergestellt, der in den 50er Jahren im Rahmen einer heftigen Debatte zeitweise auseinandergebrochen war. Zweitens fanden die Atomwaffenpläne der Schweizer Armee etwa zum selben Zeitpunkt de facto ebenfalls ein Ende. Drittens wurden mit dem Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung von 1968 die organisatorischen Probleme der Gesamtverteidigung vorerst gelöst.⁹

⁸ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) (27. Juni 1973).

⁹ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung (6. Juni 1966); Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat der Gesamtverteidigung (30. Oktober 1968).

Nimmt man die Ausführungen des Berichts 1973 zum Massstab, dann wurden diese Konzeptionen in den Rahmen einer Zweikomponentenstrategie mit einer ausgreifenden, nach aussen aktiven und einer bewahrenden, defensiven Komponente gestellt. Allerdings beschäftigte sich die schweizerische Sicherheitspolitik weiterhin nur mit den Gefahren, die von einer zum Machtgebrauch bereiten Umwelt ausgingen. Dies verdeutlicht, wie stark das militärische Moment in Form der Dissuasion – verstanden als „Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft“ – weiterhin im Vordergrund stand. Zudem hielt der Bericht 73 für den militärischen Aspekt der Sicherheitspolitik an einer möglichst weitgehenden Autonomie fest.

Dagegen anerkannte der Bericht 73 zwar die Notwendigkeit der Integration präventiver und international wirksamer Elemente in das strategische Instrumentarium, belies es dabei allerdings in erster Linie bei den traditionellen aussenpolitischen Guten Diensten. Weder wurde der geforderten Aktivierung der Aussenpolitik auf der Ebene der sicherheitspolitischen Ziele Rechnung getragen, noch wurde sie bei der Formulierung der strategischen Aufträge berücksichtigt – zu sehr war die Sicherheitspolitik im Zeichen der Neutralität bereits im Paradigma einer nie getesteten Autarkie eingefroren. Dies war in der Tat keine gute Voraussetzung, um auf die zunehmenden Interdependenzen zwischen militärischer und wirtschaftlicher Macht präventiv reagieren zu können. Wurde die defensive Komponente durch die Rhetorik einer jahrhundertealten Tradition der bewaffneten Neutralität gestützt, kämpfte die ausgreifende Komponente mit der Kehrseite ebendieser Neutralitätsideologie, die die Schweiz im Zustand der aussenpolitischen Abstinenz verharren liess.

Blickt man auf die 70er und 80er Jahre, dann lässt sich feststellen, dass die zunehmende Überlagerung der militärischen Dimension der internationalen Sicherheit durch wirtschaftliche und andere nichtmilitärische Risiken, die beschleunigte Integration von immer mehr Politikbereichen in multilateralen Gremien sowie der schleichende Bedeutungsverlust der Neutralität zwar von offizieller Seite teilweise erkannt, aber nur ansatzweise in die Politik umgesetzt wurden. Während die Mechanisierung und der Ausbau der Armee konsequent vorangetrieben wurde, erfolgte der Ausbau der ausgreifenden Komponente der schweizerischen Sicherheitspolitik nur sehr zögerlich. Zwar agierte die Schweizer Diplomatie im Rahmen einer allgemeinen Aktivierung der schweizerischen Aussenpolitik Anfang der 70er Jahre auch verstärkt in sicherheitspolitisch relevanten Bereichen, die Aktivitäten im Rahmen des KSZE-Prozesses und der Unterstützung von Uno-Missionen beschränkten sich aber letztlich weiterhin auf die Fortführung der traditionellen Guten Dienste, die Förderung des humanitären

Völkerrechts und der Entwicklungszusammenarbeit sowie die Bereitstellung personeller und materieller Unterstützung friedenserhaltender Operationen und liessen keine umfassende Strategie zur Stabilisierung des internationalen Umfeldes erkennen.

These 4:

Die Verteidigungs- und Militärpolitik der Schweiz war über das Ende des Kalten Krieges hinaus vom Prinzip der autonomen Verteidigung bestimmt, auch wenn die Grenzen des Konzeptes aufgrund der rasanten Entwicklung der Kriegführung und Militärtechnik zunehmend sichtbar wurden und dessen Glaubwürdigkeit gegen das Ende des Kalten Krieges im Schwinden begriffen waren.

Die glaubwürdige autonome Verteidigung des schweizerischen Staatsgebietes durch die Schweizer Armee hatte im traditionellen europäischen Gleichgewichtssystem eine nicht unwesentliche Rolle gespielt. Mit dem Ausbruch des Kalten Krieges und der Teilung Europas entlang des Eisernen Vorhangs rückte die Schweiz dann allerdings aus dem unmittelbaren Brennpunkt der potentiellen Konfliktlinien zwischen den Grossmächten. Der Bundesrat erkannte bereits 1947, dass sich damit der militärstrategische Stellenwert der Schweiz verschob. Nicht mehr der direkte Angriff zwecks Eingliederung in einen Machtbereich stand damit im Vordergrund der militärischen Lageanalyse, sondern die Gefahren, die von einer völligen Umschliessung der Landes durch eine der beiden Mächtegruppierungen ausgingen.¹⁰

Aufgrund dieser neuen Lageanalyse war damit Anfang der 50er Jahre unbestritten, dass die Armee aus dem Réduit in ein flexibleres Verteidigungsdispositiv übergeführt werden musste. Über die Frage, wie diese Forderung im Detail umzusetzen war, entbrannte allerdings eine heftige Debatte. Die Kontroverse zwischen den Protagonisten einer Doktrin der mobilen Verteidigung und den Befürwortern einer statischen Verteidigung entwickelte sich dabei vor dem Hintergrund der Einführung taktischer Nuklearwaffen in den europäischen Bündnissystemen. Die Vertreter der „mobile defence“ vertraten die Ansicht, dass die Einführung taktischer Nuklearwaffen in Europa eine Steigerung der Beweglichkeit und Feuerkraft der Armee erfordere, um einerseits dem Gegner statische Ziele vorenthalten und andererseits den Feind durch Gegenschläge treffen zu können. Gefordert war damit ein hoher Motorisierungs- und Mechanisierungsgrad der Streitkräfte sowie ein massiver Ausbau der Flugwaffe.

¹⁰ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bericht des Generals über den Aktivdienst 1939-1945 (7. Januar 1947).

Die Antwort derjenigen, die für die Verfolgung einer traditionellen Kampfweise eintraten, macht deutlich, dass bereits im Rahmen dieser Debatte das Prinzip der Verteidigungsautonomie mit zur Diskussion stand. Die Vertreter der statischen Verteidigung warnten, dass ein Konzept der mobilen Verteidigung unter den räumlichen und finanziellen Bedingungen des Kleinstaates nicht realisierbar sei. Zudem könne das Konzept der mobile defence den Verdacht aufkommen lassen, die Schweiz bereite sich auf einen Schulterchluss mit einer Mächtegruppe vor, da sich mobile Verbände leichter in ein Koalitionsdispositiv einfügen liessen. Viele der Ideen der Befürworter der mobilen Verteidigung flossen in die Truppenordnung 61 ein, was beispielsweise die deutsche Zeitschrift „Der Spiegel“ dann tatsächlich zur Feststellung verleitete, die Schweiz habe längst damit begonnen, eine Nato-konforme Armee zu schaffen.¹¹

Die Vorstellung der Verteidigungsautarkie musste im Nuklearzeitalter zwangsläufig auch in die Forderung münden, die Schweizer Armee müsse ebenfalls über Nuklearwaffen verfügen. In der Öffentlichkeit wurde diese Debatte im Juli 1958 durch eine Grundsatzerklärung des Bundesrates zur schweizerischen Atombewaffnung entfacht. Darin hielt die Regierung fest, dass der Armee zur Bewahrung von Unabhängigkeit und Neutralität die wirksamsten Mittel in die Hand gegeben werden müssten und deshalb auf Nuklearwaffen nicht von vornherein verzichtet werden könne. Als Antwort darauf lancierten die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und die Schweizerische Bewegung gegen die atomare Aufrüstung als erste Bewegung der ausserparlamentarischen Opposition zwei Volksinitiativen, die einen Bewaffnungsentscheid vom Willen des Souveräns abhängig machen wollten.¹²

Beide Initiativen wurden zwar 1962 verworfen, die breitere öffentliche Debatte machte aber klar, dass die Nuklearwaffenfrage in erster Linie als Frage des politischen Selbstverständnisses und nicht als Frage der Militärpolitik diskutiert wurde. Dabei ging es einerseits darum, ob der Besitz, die Drohung mit oder gar der Einsatz von Nuklearwaffen moralisch überhaupt vertretbar seien. Andererseits waren Parlament und Öffentlichkeit in dieser Frage nur schon daher gefordert, weil aufgrund der hohen Kosten an einen Beschaffungsentscheid automatisch auch wichtige wirtschaftliche und finanzielle Überlegungen gekoppelt gewesen wären. In den Kontext der Debatte um die schweizerische Verteidigungsdoktrin wurde die Nuklearwaffenfrage erst 1964 gestellt, als Gustav Däniker in seinem Aufsatz

¹¹ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres (Truppenordnung) (30. Juni 1960); *Der Spiegel*, 7. September 1960.

¹² *Neue Zürcher Zeitung*, 12. Juli 1958.

„Zurück zur Strategie“ den Aufbau eines nuklearen Abschreckungspotentials forderte. Dass es sich dabei allerdings um ein aussichtsloses Nachhutgefecht handelte, war in erster Linie den Folgen des Mirage-Skandals von 1964 zuzuschreiben.^{1 3}

Die Fehlplanungen und Fehlinformationen des EMD im Rahmen der Anschaffung einer ersten Tranche von 100 Mirage-Kampfflugzeugen resultierten nicht nur in einem gravierenden Vertrauensverlust des Parlamentes und der Öffentlichkeit in das EMD und in die Landesverteidigungspolitik, sie machten auch die politischen und ökonomischen Grenzen einer autonomen Verteidigung sichtbar. In der Folge verweigerte das Parlament den vom Bundesrat geforderten Nachtragskredit, womit schliesslich nur noch 57 Kampfflugzeuge beschafft werden konnten. Die Reduktion der Anzahl bewilligter Flugzeuge bedeutete jedoch einen herben Schlag für das Konzept der mobilen Verteidigung, da mit den vorhandenen Kampfflugzeugen kein effektiver Luftschirm über mobilen Truppenverbänden garantiert werden konnte. Im Nachgang zur Mirage-Affäre verzichtete der Bundesrat zudem darauf, die für das mobile Verteidigungskonzept ebenfalls unabdingbare Aufstockung der Kampfpanzer zu beantragen. Auch an eine Beschaffung von Nuklearwaffen war de facto kaum mehr zu denken.

Das Resultat der damit notwendig gewordenen Überprüfung der Armeekonzeption wurde mit der Konzeption der militärischen Landesverteidigung von 1966 vorgelegt. Die Konzeption legte ein Kampfverfahren fest, das auf dem Zusammenwirken raumgebundener Infanteriekräfte mit mechanisierten Verbänden und Flieger- und Fliegerabwehrtruppen beruhte. Die Kampfkraft des Angreifers sollte in einem tiefgestaffelten Abwehrsystem kanalisiert und abgenutzt werden. Damit war zwar der Konsens in Fragen der Verteidigungsdoktrin wiederhergestellt, und die Einsatzkonzeption der Schweizer Armee sollte sich bis zum Ende des Kalten Krieges nur noch wenig entwickeln. Einige kritische Bemerkungen sind aber im hier interessierenden Zusammenhang trotzdem angebracht.^{1 4}

Erstens konnte die Vision der autarken Landesverteidigung nur aufrecht erhalten werden, weil sich die militärische Bedrohung aufgrund der zunehmenden Stabilisierung des europäischen Umfeldes in den 60er Jahren schrittweise reduzierte. Dies führte im Bericht 73 dazu, dass zum einen der militärische Aspekt der Sicherheitspolitik weiterhin vom Prinzip der Autonomie bestimmt wurde und dass zum anderen die Bedeutung der Aussenpolitik als Mittel der Sicherheitspolitik weiter

^{1 3} Däniker, Gustav. Zurück zur Strategie. In: *Si vis pacem: Militärische Betrachtungen von Schweizern*. Festschrift für Georg Züblin zum 60. Geburtstag, Frauenfeld 1964: S. 84-101.

^{1 4} Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung (6. Juni 1966).

unterschätzt wurde. Zweitens war das Einschwenken auf die Konzeption weniger aufgrund strategischer Lagebeurteilungen, sondern eher als Folge innenpolitischer Sachzwänge erfolgt. Der Erosionsprozess der Glaubwürdigkeit der militärischen Landesverteidigung konnte durch diese Kompromisslösung auf lange Sicht aber nicht gestoppt werden. Drittens schliesslich besass das angestrebte Kampfverfahren noch weitgehend den Charakter einer Vision und setzte bedeutende Rüstungsanstrengungen voraus.

Vor diesem Hintergrund wies dann die Weiterentwicklung der Armee in den Jahren nach 1973 auch weitgehend den Charakter des Déjà-vu auf. Die Anstrengungen des EMD fokussierten weiterhin auf die Steigerung der konventionellen Verteidigung und insbesondere den Faktor Mechanisierung. Neben dem Ausbau der mechanisierten Artillerie, der Panzerabwehr sowie der Flieger- und Fliegerabwehrkräfte sticht insbesondere die Beschaffung des deutschen Kampfpanzers Leopard II hervor. Im Zuge dieses Rüstungsgeschäftes erreichten die schweizerischen Verteidigungsausgaben in der zweiten Hälfte der 80er Jahre einen Höhepunkt während der Phase des Kalten Krieges. Dabei ist aber gleichzeitig eine Stagnation bezüglich der konzeptionellen Weiterentwicklung der Schweizer Armee festzuhalten.

Immer breitere gesellschaftliche Kreise zweifelten in den 60er und 70er Jahren an der Verteidigungsfähigkeit des Kleinstaates im Nuklearzeitalter und fragten sich gleichzeitig, ob die Investitionen in die autonome Landesverteidigung als Kern der schweizerischen Sicherheitspolitik angesichts des einsetzenden Entspannungsprozesses die beste Verwendung begrenzter Mittel seien. Hatte die Schweizer Bevölkerung während des Zweiten Weltkrieges und den Anfängen des Kalten Krieges noch beinahe geschlossen hinter der militärischen Landesverteidigung gestanden, so schlossen sich nun immer mehr Bürgerinnen und Bürger einer von zwei Extrempositionen an: Auf der einen Seite herrschten grundsätzliche Zweifel an der Wünschbarkeit und Wirksamkeit dieses klassischen Mittels der Gesamtverteidigung. Dass es sich dabei um keine vernachlässigbare Minderheit mehr handelte, machte die überraschend hohe Zustimmung von über 36% zur Armeeabschaffungsinitiative im Jahre 1989 deutlich. Auf der anderen Seite wurde durch zähes Festhalten an traditionellen Leitbildern und durch pauschale Verurteilung alternativer Ideen die Erhaltung von Bewährtem angestrebt.

Die Polarisierung des sicherheitspolitischen Meinungsspektrums hatte dabei nicht zuletzt damit zu tun, dass sich die schweizerische Sicherheitspolitik im wesentlichen auf die Landesverteidigungs- und Militärpolitik reduzierte. Alternativen zum Prinzip der Verteidigungsautonomie waren aufgrund der Selbstbeschränkung durch die Neutralität keine vorhanden: Weder die Möglichkeit einer

verstärkten militärischen Zusammenarbeit – ganz abgesehen von einer Integration – noch diejenige eines Auf- und Ausbaus des Armebeitrages als Element einer ausgreifenden Sicherheitspolitik standen zur Diskussion.

These 5:

Im institutionellen Bereich reagierte die Schweiz auf die Notwendigkeit der Koordination aller sicherheitspolitischen Mittel im Nuklearzeitalter mit der Schaffung und Perfektionierung des Systems der Gesamtverteidigung, wobei die Instrumente der strategischen Führung trotz der Ausweitung des Sicherheitsverständnisses in Richtung eines interdisziplinären und sektorübergreifenden Gegenstandes einseitig auf die in ihrer Bedeutung abnehmenden militärischen Bedürfnisse ausgerichtet blieben.

Die Notwendigkeit einer engeren Koordination zwischen den militärischen und zivilen Mitteln der Landesverteidigung ergab sich aus dem Wandel des Kriegsbildes vom militärischen zum „totalen Krieg“. Kriegshandlungen betrafen fortan nicht mehr nur Streitkräfte, sondern zunehmend auch die Zivilbevölkerung. Folglich waren Abwehrmassnahmen nicht nur wie bisher im militärischen Verteidigungsbereich, sondern verstärkt auch im zivilen Sektor erforderlich. Die Vorarbeiten für den nächsten Krieg wurden deshalb bereits in der Zwischenkriegszeit auf die folgenden fünf Bereiche ausgedehnt: militärische Landesverteidigung, Zivilschutz, wirtschaftliche Landesverteidigung, geistige Landesverteidigung und Staatsschutz.

Die einzelnen Zweige der Landesverteidigung wurden jedoch weitgehend unabhängig und unkoordiniert voneinander ausgebaut. Was fehlte, war ein Koordinationsgremium, das in einer Gesamtschau die militärischen und zivilen Aspekte der Landesverteidigung aufeinander abzustimmen vermochte. Entsprechende Vorschläge wurden zwar bereits unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg von General Guisan vorgebracht, unter Berufung auf den Primat der Politik reklamierte der Bundesrat aber die Kompetenz der Koordination der zivilen und militärischen Massnahmen der Landesverteidigungsbemühungen und damit die Gesamtverantwortung für Konzeptionierung und Umsetzung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik für sich.^{1 5}

In den ab Mitte der 50er Jahre durchgeführten Landesverteidigungsübungen offenbarten sich die institutionellen Schwächen bei der Lageanalyse und der

^{1 5} Guisan, Henri. Bericht an die Bundesversammlung über den Aktivdienst 1939-1945. o.O. 1946; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bericht des Generals über den Aktivdienst 1939-1945 (7. Januar 1947).

Entschlussfassung unter erschwerten Bedingungen. Die in der praktischen Arbeit gewonnenen Erfahrungen verstärkten den Handlungsdruck merklich. Im Jahre 1958 wurde deshalb ein interdepartementales Koordinationsorgan, der Landesverteidigungsrat, unter dem Vorsitz des Chefs EMD geschaffen. Da dem Rat aber keine weitreichenden Kompetenzen zugestanden wurden, konnte er weder die erhoffte Vordenkerrolle in verteidigungspolitischen Belangen einnehmen, noch für eine effektive Koordination der verschiedenen Institutionen der Landesverteidigung sorgen.

Vergleiche mit ausländischen Institutionen zur Koordination der Landesverteidigungsmittel bildeten schliesslich die Basis für eine schweizerische Lösung, die weit über das Ende des Kalten Krieges hinaus Gültigkeit besitzen sollte. Mitte der 60er Jahre kam die verwaltungsinterne Studie Folletête zum Schluss, dass die schweizerische Führungsorganisation für besondere Lagen zu einseitig auf militärische Bedürfnisse ausgerichtet sei und deshalb dringend der Reform bedürfte. Darauf aufbauend skizzierte die Studie Annasohn ein knappes Dutzend möglicher Organisationsformen. Die damals oft geäusserte Idee eines Landesverteidigungsdepartementes wurde aber aus praktischen und aus staatspolitischen Gründen verworfen. Als Alternative skizzierte Annasohn die Schaffung eines Hilfsorgans unter der Leitung eines hauptamtlichen Beauftragten des Bundesrates, das den Gesamtbundesrat in seiner Leitungsfunktion unterstützen sollte, aus verfassungstechnischen Gründen rein administrativ jedoch einem Departement, dem EMD, unterstellt werden sollte.^{1 6}

Damit waren Ende der 60er Jahre die Grundlagen für die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung geschaffen. Die Gesamtverteidigungsorganisation bestand aus folgenden drei Elementen: dem Stab für Gesamtverteidigung, hauptsächlich zusammengesetzt aus Vertretern aller Departemente; der Zentralstelle für Gesamtverteidigung, bestehend aus einem vollamtlichen Direktor mit seinem Mitarbeiterstab, und dem Rat für Gesamtverteidigung mit Vertretern der Kantone und der verschiedenen Bereiche des nationalen Lebens. Im weiteren Verlaufe der 70er und 80er Jahre fasste der Gesamtverteidigungsgedanke sowohl horizontal – auf Stufe der Bundesverwaltung – als auch vertikal – von der Landesregierung bis zu den einzelnen kantonalen Polizeikorps – Fuss. Das Gesamtverteidigungssystem näherte sich Ende des Kalten Krieges seiner institutionellen Perfektionierung.

^{1 6} Studie Folletête: vgl. Senn, Hans. *Friede in Unabhängigkeit: Von der Totalen Landesverteidigung zur Sicherheitspolitik*. Frauenfeld 1983; Annasohn, Jakob. Studie betreffend wirksame Unterstützung des Bundesrates in der Leitung der totalen Landesverteidigung. o.O. 1966.

Ein effizientes Instrument der strategischen Führung stellte die Organisation für Gesamtverteidigung gleichwohl nie dar. Zu wenig flexibel zeigte sie sich angesichts der sich zunehmend verwischenden Grenzen zwischen Normal- und Krisenfall, zwischen militärischen und zivilen Risiken sowie zwischen nationalen und internationalen Lösungsansätzen. Einerseits widersetzte sich der Bundesrat weiterhin der Abtretung von Kompetenzen in Krisenzeiten und war beispielsweise nicht bereit, den ZGV-Direktor als Planer und Koordinator für sicherheitspolitische Frage zum direkten Vortrag vorzulassen – die Anliegen der Gesamtverteidigung wurden im Bundesrat weiterhin von den Departementschefs selber vertreten. Andererseits war die strategische Führung auf Stufe Bundesrat in erster Linie auf ein militärisch geprägtes Krisenmanagement in der ausserordentlichen Lage ausgerichtet. Es wurden Übungsszenarien entworfen, die stark militärlastig waren. Dies war nicht zuletzt eine Folge der Tatsache, dass die Aufgaben des Stabschefs operative Schulung schrittweise ausgeweitet wurden von der operativen zur strategischen Schulung der Armee und schliesslich der Staatsleitung.

These 6:

Die Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik im Kalten Krieg ist nicht in erster Linie als Resultat eines zeit- und lagegerechten kontinuierlichen strategischen Dialogs zu betrachten, sondern sie wurde – insbesondere im Zeichen der Neutralitätsmaxime – eher von der innenpolitischen Machbarkeit einerseits und der Trägheit der politischen Strukturen andererseits bestimmt.

Ansätze eines neuen strategischen Denkens entwickelten sich in der Schweiz erst Mitte der 60er Jahre. Ausgehend von der Nuklearwaffenfrage fanden so unterschiedliche Personen wie Gustav Däniker und Heinrich Buchbinder – wenn auch auf sehr unterschiedlichen Wegen – zu einer integralen Betrachtungsweise der Sicherheitspolitik unter Beachtung der Aussenpolitik. Einen wichtigen Markstein im Rahmen der weiteren Entwicklung des strategischen Denkens bildeten dann die Arbeiten der Studienkommission für strategische Fragen, die unter der Leitung von Karl Schmid eine Klärung der Zielsetzungen der schweizerischen Politik im strategischen Bereich und eine Analyse des verfügbaren Instrumentariums lieferten. Die erste Gesamtkonzeption schweizerischer Sicherheitspolitik lag mit dem Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz im Jahre 1973 vor.¹⁷

¹⁷ Däniker, Gustav. *Strategie des Kleinstaats: Politisch-militärische Möglichkeiten schweizerischer Selbstbehauptung im Atomzeitalter*. Frauenfeld-Stuttgart 1966; Buchbinder, Heinrich. *Landesverteidigung im Atomzeitalter*. Hrsg. Schweizerische Bewegung gegen atomare Aufrüstung. Zürich 1966; Studienkommission für strategische Fragen. *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz*. (14. November 1969). Schriften des SAD 11. Stäfa 1971; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) (27. Juni 1973).

Zu diesem Zeitpunkt hatte sich die Neutralität bereits lange als die zentrale Maxime der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik mit Zielcharakter etabliert und wurde nicht mehr als Mittel zur Erhaltung der Unabhängigkeit gesehen. Und so schnell sollten die politischen Eliten die Geister, die sie aus Gründen der Erhaltung des innenpolitischen Konsenses gerufen hatten, nicht mehr loswerden. Der politische Rahmen für einen strategischen Dialog war damit insbesondere in dreierlei Hinsicht längst gesetzt, bevor der Strategieschöpfungsprozess seinen Anfang nahm. Erstens hatte sich die Schweiz gemäss der Bindschedler-Doktrin im aussenpolitischen Bereich von politischen Zusammenschlüssen fernzuhalten. Entsprechend schwer tat sich das Land einerseits mit der politischen Finalität des europäischen Integrationsprozesses und reduzierte andererseits seine internationalen Friedensbemühungen auf Mandate und Aktivitäten mit unpolitischem Charakter.

Zweitens war auch im militärischen Bereich der Bündnisbeitritt ausgeschlossen, und die militärischen Planungen durften sich aufgrund des Prinzips der autonomen Verteidigung nicht auf Zusammenarbeit mit anderen Staaten stützen. Gleichzeitig wurde die Armee als Mittel einer ausgreifenden Sicherheitspolitik im Sinne einer Nischenpolitik auf den logistischen Bereich reduziert. Das Neutralitätsargument machte sich darüber hinaus beispielsweise auch im Rahmen der zwei grossen militärpolitischen Debatten der 50er Jahre bemerkbar: Die Gegner einer mobilen Verteidigung argumentierten u. a. auch, ein statisches Abwehrkonzept unterstreiche den defensiven Charakter der schweizerischen Neutralität besser als das Konzept der mobile defence. Auch die Gegner der Anschaffung von Nuklearwaffen machten sich das Argument zunutze, der Nuklearwaffenbesitz sei nicht mit dem defensiven Image der Neutralität zu vereinbaren.

Drittens entwickelten sich die Aussen- respektive die Sicherheitspolitik aufgrund der künstlichen Trennung von Politik und Wirtschaft zunehmend in separaten Bahnen. Von einem kontinuierlichen strategischen Dialog zwischen dem Politischen Departement und dem EMD konnte nicht gesprochen werden. Die departementale Struktur der Bundesbehörden verhinderte eine rasche, departementsübergreifende Integration der militärischen und zivilen Mittel im Sinne einer umfassend und interdisziplinär verstandenen Sicherheitspolitik. Dies hatte in den 60er Jahren zur Folge, dass die Lösung der organisatorischen Probleme der Gesamtverteidigung vorgängig zur Formulierung einer übergeordneten Strategie unter weitgehender Ausklammerung des Politischen Departementes erreicht wurde.

Dieser Rahmen wurde auch durch das neue strategische Denken der 60er Jahren nur in Ansätzen überschritten. Sowohl im Bericht der Kommission Schmid als auch im Bericht 73 dominierten die militärischen Elemente, die weiterhin auf das Prinzip der Verteidigungsautonomie ausgerichtet waren. Zwar wurde erkannt, dass der Aussenpolitik als Teil der sicherheitspolitischen Strategie erhöhte Bedeutung zukam, ohne aber ein konkretes Massnahmenpaket zur Förderung der internationalen Stabilität zu entwickeln. Die Fortschritte des europäischen Integrationsprozesses, die wachsenden Interdependenzen mit dem Ausland und die sich abzeichnende Entspannung in Europa fanden denn auch keine adäquate Darstellung in den Berichten. Nicht einmal das Leitbild für eine friedensstrategische Sicherheitspolitik der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz von 1972 erwähnte die Frage eines Uno-Beitritts.¹⁸

Ausdruck des sektoriellen Denkens in der sicherheitspolitischen Debatte war die personelle Besetzung der Kommission Schmid. Sie setzte sich aus 25 ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Personen aus Armee, Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Medien zusammen. Zwar waren sowohl Befürworter als auch Gegner einer schweizerischen Atombewaffnung sowie Vertreter beider Lager des Konzeptionsstreites über die Verteidigungsdoktrin vertreten. Aussenpolitische Experten und Vertreter der Sozialdemokratischen Partei oder der Friedensbewegung fehlten aber gänzlich. Dies ruft in Erinnerung, dass es sich bei den Personen, die die Strategiediskussion bestimmten, um eine relativ kleine, konsensbedachte Gruppe handelte, die zudem zumeist den Erfahrungshorizont des Zweiten Weltkrieges mit einer traditionell verstandenen restriktiven Neutralitätsauffassung aufwiesen.

Abschliessend seien zwei weitere Elemente erwähnt, die einem kontinuierlichen strategischen Dialog ebensowenig förderlich waren. Damit der breit definierte Gegenstand der Sicherheitspolitik unabhängig von sektoriellen Verwaltungsansprüchen einer sachlich vernetzten Betrachtungsweise¹⁹ entgegengeführt werden konnte, war Führungsstärke des Bundesrates gefragt. Die durch das Kollegialitätsprinzip definierte Regierungsform ohne Präsidialdepartement und starken Bundespräsidenten widersetzte sich allerdings jeglicher Zentralisierung der Mittel und Kompetenzen. Das auf Dezentralisierung und Diffusion der Macht angelegte politische und gesellschaftliche System hatte die Neutralitätsmaxime in

¹⁸ 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.

¹⁹ Lendi, Martin. Strategische Führung in der Politik. In: Hansheiri Inderkum (Hrsg.). *Franz Muheim – ein weltoffener Urner*. Festschrift zum 70. Geburtstag. Altdorf 1993: S. 120.

einem Ausmass internalisiert, das jeglichen Wandel schwierig gestaltete. Diese Entwicklung musste zweitens – wie oben dargestellt – eine Polarisierung des sicherheitspolitischen Meinungsspektrums nach sich ziehen, was sich wiederum erschwerend auf einen kontinuierlichen strategischen Dialog auswirkte.