Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 148 (1982)

Heft: 11

Artikel: Zur Entwicklung des schweizerischen strategischen Denkens

Autor: Näf, Beat

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-54464

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.01.2026

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

Zur Entwicklung des schweizerischen strategischen Denkens

Lt Beat Näf

Kriegsangst treibt die Menschen zur Zeit auf die Strassen. Niemand ist aber deswegen davon entbunden, auch rational über Krieg und Frieden nachzudenken. Dasselbe gilt für jeden Soldaten und Politiker. Grundsätzliche Orientierung bietet das strategische Denken. In der Schweiz hat sich ein strategisches Denken entwickelt, das Strategie als Teilbereich der Politik mit militärischen, wirtschaftlichen und politischen Komponenten versteht.

1 Strategie als Orientierungsmittel

Uns alle bewegt der Friede. Gegenwärtig zählen sich jedoch breite Massen zur «Friedensbewegung». Was will die Friedensbewegung? Mehr als nur die Abwesenheit von Krieg! Die Äusserungen der Friedensbewegung beziehen sich – mit dem Begriff Galtungs – auf den «positiven» Frieden: Angesprochen sind die persönliche wie soziale Entfaltung, Gerechtigkeit, Solidarität, Mitbestimmung, umweltgerechtes Verhalten, Lebensqualität und vieles andere mehr. Unter dem Banner eines plakativen Friedensbegriffes haben sich so die verschiedensten Gruppierungen zusammengefunden, Feministinnen, Christen, Grüne oder Dritt-Welt-Engagierte – um nur wenige zu nennen.

Die Friedensbewegung spricht auch von strategischen Problemen der Gegenwart. Kräftevergleiche, Streit um Nachrüstung oder Diskussionen um die Glaubwürdigkeit der «Flexible Response» – alle diese verwirrenden Probleme, in denen man sich überhäuft von widersprüchlichem Zahlenmaterial kaum mehr zu orientieren vermag, werden aber auf die einfache Grundfrage reduziert: Bist du für den Frieden? Die bestechende Schlussfolgerung lautet dann: Also verzichte auf Waffen! Und sich mit den sicherheitspolitischen Problemen zu befassen, wäre reiner Zynismus!

Die Friedensbewegung interessiert sich nicht für die sicherheitspolitischen Probleme. Aber es geht nicht an, sich von den strategischen Problemen der Gegenwart zu dispensieren. Denn der «negative» Frieden ist die Voraussetzung für den «positiven» Frieden. Den Schlüssel zu den verwirrenden sicherheitspolitischen Problemen findet man im strategischen Denken. **Die Kenntnis der Strategie ermöglicht sicherheitspolitische und politische Orientierung.**

2 Strategie: Teilbereich der Politik

Kenntnis des strategischen Denkens ermöglicht die so dringend gesuchte Orientierung. Orientierung bedeutet immer schon eine politische Leistung. Strategie hat also politische Bedeutung. Zusätzlich weist Strategie in einem tieferen Sinne eine politische Dimension auf. Sie bezieht sich heute keineswegs mehr nur auf den militärischen Bereich. Mit «Strategie» meint man heute ganz allgemein eine geplante Verfahrensweise. Bezogen auf die Politik stehen der Gesamtpolitik verschiedene Strategien zur Verfügung, von denen eine die Sicherheitspolitik ist. Sicherheitspolitik richtet sich nach einem strategischen Plan, dessen Ziele von der Gesamtpolitik festgelegt werden.

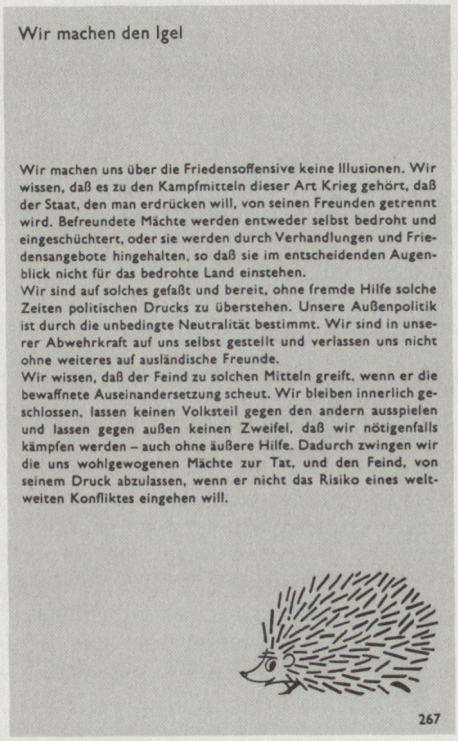
3 Zur Entwicklung des internationalen strategischen Denkens

Das Verhältnis von Politik und Strategie bildet seit alters ein wichtiges Thema des strategischen Denkens. Bereits der griechische Stratege verband militärisches mit politischem Handeln, am berühmtesten Perikles. Die vielleicht bekannteste Stelle bei Clausewitz spricht vom Krieg als einer «Fortsetzung des politischen Verkehrs mit anderen Mitteln». Von heute aus gesehen, wird man dazu bemerken, dass der Krieg keine sinnvolle Fortsetzung einer Politik sein kann. Krieg heisst das Scheitern der Politik in der Katastrophe; der Einsatz moderner Massenvernichtungsmittel könnte die Vernichtung der Menschheit bedeuten. Zur Zeit der Weltkriege war diese Erkenntnis verschüttet, doch lässt sich seither im internationalen strategischen Denken eine Wende feststellen. Strategie bezieht ihre Ziele aus der Politik und versucht zu verhindern, dass Auseinandersetzungen mit Mitteln offener, angewendeter militärischer Gewalt geführt werden. Auf das schweizerische strategische Denken hat insbesondere der französische General André Beaufre entscheidenden Einfluss. Gegenwärtig zeichnet sich eine Erneuerung der Diskussionen über das Verhältnis von Politik und Strategie ab.

4 Gibt es ein schweizerisches strategisches Denken?

In einem Artikel über eben dieses Thema ist das natürlich eine rhetorische Frage, die sich einem aber stellt, wenn man sich nach schweizerischen Diskussionen über Sicherheitspolitik und Strategie umhört. Sie sind rar, und «Strategie» oder «Sicherheitspolitik» scheinen eher als schaumschlägerische Schlagworte internationaler Debattiererei zu gelten. Trotz demokratischer Tradition, in welcher das Reden eigentlich eine wichtige Rolle spielt, sind Worte mit dem Hauch rhetorischer oder intellektueller Brillanz hierzulande geradezu verdächtig. Die Abneigung verdankt sie auch der Liebe des Milizlers zum Militär und dem **Igelmythos.** Dieser Mythos erklärt die Existenz unseres Landes monokausal aus seiner defensiven Kraft. Er sieht schon die Gründung der Eidgenossenschaft unter diesem Zeichen als Vereinigung der freien Bauern gegen die habsburgischen Unterdrücker. Eindrücklichster «Beweis» ist der Zweite Weltkrieg, wo die Schweiz angeblich nur dank des Reduits überlebte. Die historischen Irrtümer des Igelmythos sind erwiesen, und es wäre deshalb falsch, wenn wir auch heute noch unser Heil einzig in der Igelstellung sehen würden. **Wir brauchen heute eine sicherheitspolitische, nicht eine Igelperspektive. Ein modernes strategisches Denken ist in der Schweiz in Tat und Wahrheit auch vorhanden. Es wird nur behindert. Formuliert findet es sich in mehreren bundesrätlichen Papieren.**

Die mangelnde Verbreitung sicherheitspolitischen Denkens ist mit eine Ursache für völlig unnötige Polarisie-



Wir machen den Igel

Wir machen uns über die Friedensoffensive keine Illusionen. Wir wissen, daß es zu den Kampfmitteln dieser Art Krieg gehört, daß der Staat, den man erdrücken will, von seinen Freunden getrennt wird. Befreundete Mächte werden entweder selbst bedroht und eingeschüchtert, oder sie werden durch Verhandlungen und Friedensangebote hingehalten, so daß sie im entscheidenden Augenblick nicht für das bedrohte Land einstehen.
Wir sind auf solches gefaßt und bereit, ohne fremde Hilfe solche Zeiten politischen Drucks zu überstehen. Unsere Außenpolitik ist durch die unbedingte Neutralität bestimmt. Wir sind in unserer Abwehrkraft auf uns selbst gestellt und verlassen uns nicht ohne weiteres auf ausländische Freunde.
Wir wissen, daß der Feind zu solchen Mitteln greift, wenn er die bewaffnete Auseinandersetzung scheut. Wir bleiben innerlich geschlossen, lassen keinen Volksteil gegen den andern ausspielen und lassen gegen außen keinen Zweifel, daß wir nötigenfalls kämpfen werden – auch ohne äußere Hilfe. Dadurch zwingen wir die uns wohlgewogenen Mächte zur Tat, und den Feind, von seinem Druck abzulassen, wenn er nicht das Risiko eines weltweiten Konfliktes eingehen will.

267

Bild 1. Der Igel: eine überholte Strategie. (Aus: Zivilverteidigung, S. 267).

rungen bei den Friedensdiskussionen. So fallen unter sicherheitspolitischer Perspektive die beiden «Lager» derjenigen, welche den «Frieden wagen» wollen, und zum Beispiel der Einsiedler Offiziere zusammen. Wie auch die Thesen der Schweizerischen Offiziersgesellschaft zur Sicherheitspolitik feststellen, sind für unsere Strategie sowohl eine defensive (Militär, Zivilschutz u. a.) als auch eine aktiv friedenssichernde Komponente (Aussenpolitik, Krisenmanagement u. a.) notwendig.

Im folgenden wird die Entwicklung des schweizerischen strategischen Denkens anhand offizieller Dokumente untersucht. Danach werden für die Gegenwart wichtige Punkte zusammengefasst.

5 Von der Reduitstrategie zur Gesamtverteidigung[1]

Strategisches Denken beschäftigte sich in der Schweiz bis zum Zweiten Weltkrieg und auch noch danach mit **militärischer Planung.** Ein grosser Teil strategisch wichtiger Bereiche sowie der Zusammenhang zur Politik blieben ausgeklammert. **Überdies blieb es in den Anfängen stecken.** So stellte General Guisan in seinem «Bericht an die Bundesversammlung über den Aktivdienst 1939–1945» von 1946 fest:

«Was hier von allen Dingen festgehalten werden muss, ist der Grad der strategischen Vorbereitungen, und so peinlich das auch sein mag, ich muss der Wahrheit zuliebe sagen, dass diese Vorbereitung eine empfindliche Lücke aufwies: Wir besassen keine vorbereiteten und ausgearbeiteten Operationspläne. Und zwar hatten wir weder deren zehn, noch deren fünf – wir besassen nicht einen einzigen[2].»

Der General selbst schuf während des Krieges die **Reduitstrategie.** Nach dem Kriege wurde aber klar, dass man sich mit der Verbesserung der militärischen Strategie befassen musste. Das war ein mühseliger Prozess, dem Alfred Ernst den Namen «**Konzeptionsstreit**» gegeben hat. Drei Auffassungen standen sich gegenüber. Ein Modell der «Mobile Defence» sah einen offensiven Bewegungskrieg vor. Demgegenüber wollten die Anhänger der «Area Defence» Räume behaupten und gegnerische Stösse durch Verteidigung aus zahlreichen isolierten Widerstandszentren lähmen. Eine dritte Gruppe trat für ein Kleinkriegsmodell ein. Der Abschluss des Streites bereitete sich mit der Truppenordnung von 1961 vor und wurde in einer Synthese aus der dynamischen und der statischen Denkweise, der «**Abwehr**», erreicht. Diese Auffassungen sind – verfasst von damaligen Mitgliedern der Kommission für militärische Landesverteidigung – im «**Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung (vom 6. Juni 1966)**» niedergelegt.

In einer ersten Phase strategischen Denkens entstand somit eine fest formulierte militärische Strategie. Zugleich zeichnete sich eine Wende ab. Zum erstenmal kam «konzeptionelles» Denken zum Durchbruch. «Konzeption» meint die «Vorstellung vom Ziel der Landesverteidigung, von der Art und Weise der Kriegführung und der Gestaltung des Kampfinstrumentes» (Alfred Ernst). Diese Definition stammt noch aus den sechziger Jahren und müsste heute erweitert werden: Konzeptionen sind heute zu einem Mittel politischer Führung geworden; sie orientieren zusätzlich über Planung und finanzielle Grundlagen. Auf alle Fälle benötigt konzeptionelles Denken einen strategischen Orientierungsrahmen. Dieser darf keine dogmatische, weltanschauliche Brille abgeben, er muss vielmehr nur grundsätzliche Kategorien liefern, welche eine Beschreibung folgender Hauptelemente ermöglichen: Ziele, Bedrohung, Mittel und Einsatz. Die Konzeption von 1966 liefert einen solchen strategischen Orientierungsrahmen, füllt ihn inhaltlich aus und formuliert von daher operative Doktrin, Aufträge, Planungsgrundlagen und Finanzierung.

Es gehört zum Wesen einer Konzeption, auf die umfassenderen Zusammenhänge zu verweisen. Wenn man 1966 die Militärstrategie in den Rahmen – wie man damals sagte – der «totalen Landesverteidigung» stellte, so gab es aber dafür einen weiteren Grund. Das strategische Denken war sich der «Totalität» des modernen Krieges bewusst geworden. Moderner Krieg mit dem angedrohten oder tatsächlichen Einsatz von Massenvernichtungsmitteln betrifft jeden Lebensbereich. Überdies beginnt er bereits im Frieden, weil die Mechanismen der nuklearen Abschreckung ein Ausweichen der permanenten Auseinandersetzungen auf die unteren strategischen Ebenen (dort wirken z. B. wirtschaftliche oder propagandistisch-psychologische Formen der Auseinandersetzung) bewirken. **Umfassende Bedrohung erfordert umfassende Antwort, und die Konzeption von 1966 deutet Grundzüge einer «totalen Landesverteidigung» an.**

Die Wende zu einem umfassenden strategischen Denken lässt sich auch in einer **strategischen Literatur,** Büchern von Gustav Däniker (1966) und Urs Schwarz (1965), fassen.

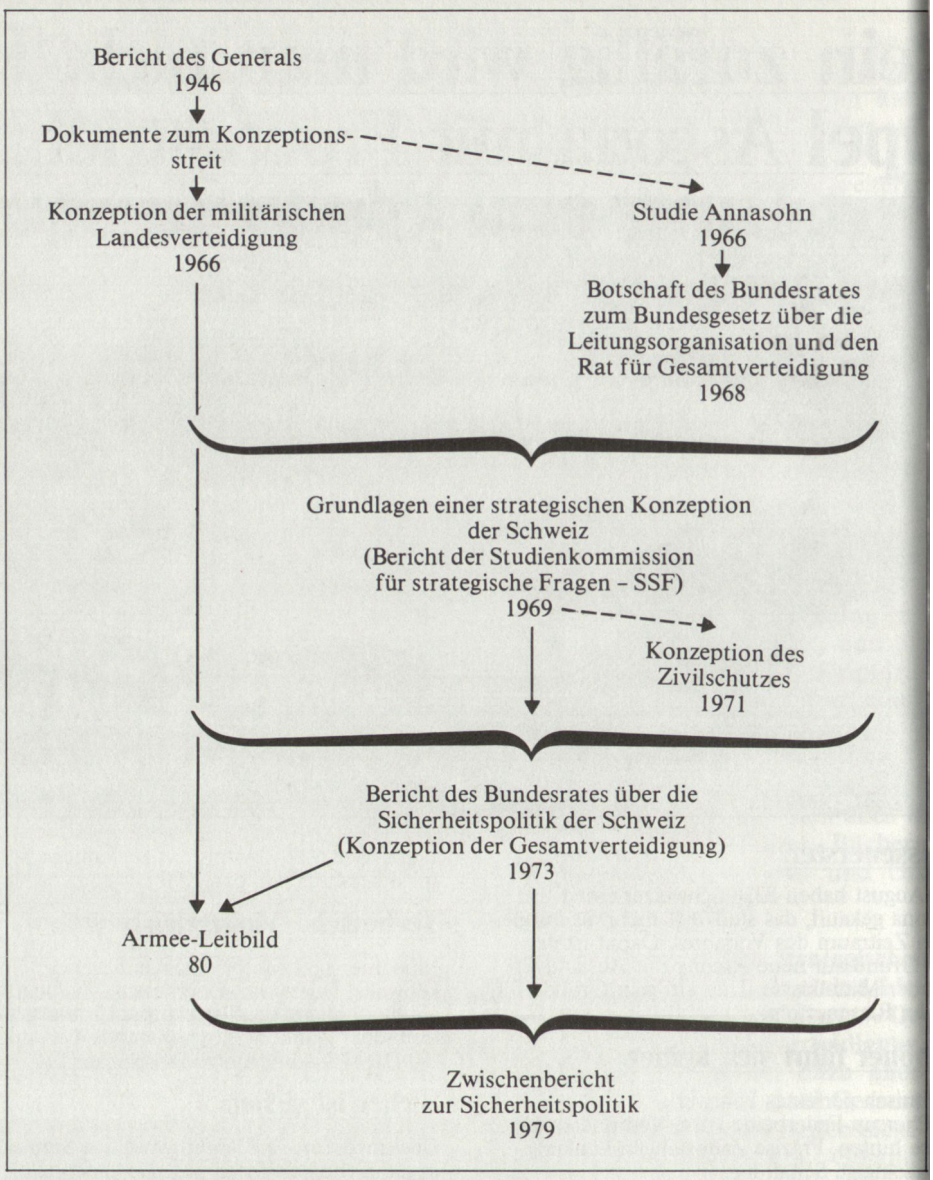
Ein Hauptresultat des strategischen Denkens der sechziger Jahre sind Idee und – bereits teilweise realisierte – Organisation der Gesamtverteidigung. Kritisch zu bemerken ist dazu allerdings, dass der Gedanke einer Gesamtverteidigung die aktive Friedenssicherung wenig berücksichtigte. Gesamtverteidigung wurde als «totale Verteidigung» verstanden. Das hängt mit der Krise des kleinstaatlichen Selbstbewusstseins und einer falschen Bedrohungseinschätzung zusammen. «Was kann ein Kleinstaat inmitten nuklear bewaffneter Grossmächte ausrichten?» zweifelte man. **Das schweizerische strategische Denken war von der nuklearen Bedrohung gebannt.** So nennt die Konzeption von 1966 als Kampfformen eines potentiellen Gegners:

- nukleare Erpressung,
- strategischen Vernichtungsschlag und
- Angriff mit begrenztem Einsatz von Massenvernichtungsmitteln.

Entsprechend beschäftigte man sich damals auch mit den Fragen einer schweizerischen Nuklearbewaffnung. Als Antwort auf die moderne Bedrohung setzte sich dann aber der Gedanke der Gesamtverteidigung durch.

Bereits 1964 hatte das EMD Korpskommandant **J. Annasohn** den Auftrag erteilt, eine Studie über eine mögliche Koordination aller Teile der «to-

talen Landesverteidigung» zu erarbeiten. Das Problem der Leitung aller militärischen und zivilen Bereiche des Landes in der Verteidigung war natürlich schon im Zweiten Weltkrieg aktuell geworden, stellte sich jetzt aber aus den beschriebenen Gründen in neuer Dringlichkeit. Verschiedene Einrichtungen hatten immerhin bereits bestanden und geringe Erfolge auf dem Weg zur Gesamtverteidigung gezeitigt. Begriff, Idee und Organisation der Gesamtverteidigung begannen sich aber erst durchzusetzen, als Annasohn 1966 seine Studie ablieferte und in der Folge eine **Leitungsorganisation** und ein **Rat für Gesamtverteidigung** geschaffen wurden (Botschaft des Bundesrates vom 30. Oktober 1968; Gesetz vom 27. Juni 1969).



Graphik 1. Dokumente zur schweizerischen Strategie.

6 Entstehung einer umfassenden schweizerischen Strategie

Entwicklung einer Militärstrategie sowie organisatorische Bemühungen um die Gesamtverteidigung liefen dem Formulieren eines umfassenden strategischen Denkens teilweise parallel, teilweise voraus. Entstanden ist die schweizerische Strategie in der vom EMD auf Antrag Korpskommandants **P. Gygli** eingesetzten **Studienkommission für strategische Fragen (SSF)** unter dem Präsidium von Oberst i Gst **Karl Schmid,** Professor für deutsche Sprache und Literatur an der ETH Zürich.

Eine Zeitung bemerkte damals, die SSF bestehe aus einer «geballten Ladung von Obersten und Professoren». Es liegt alles in allem nahe, die spitze Frage zu stellen, ob die Geburt der schweizerischen Strategie unter dem Zeichen des Mars unsere Sicherheitspolitik nicht reaktionär geprägt habe: Berücksichtigte die SSF die Verbindungen zwischen Politik und Strategie? Beachtete sie den Primat der Politik, wie ein dem Frieden dienliches modernes strategisches Denken es tun muss? Die Verlässlichkeit astrologischer Prognosen ist auch hier gering, und bei der Lektüre der **«Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz»,** dem Bericht der SSF vom 14. November 1969, muss man die beiden letzten Fragen mit einem eindeutigen «Ja» beantworten.

Die «Grundlagen» haben drei grosse Teile:

I. Allgemeiner Teil: Staat und Strategie

II. Teil: Die besondere Problematik der einzelnen Sektoren der Gesamtverteidigung

III. Teil: Allgemeine Voraussetzungen strategischer Bereitschaft (über Forschung, Schulung und Führung).

Doch die Feingliederung des Inhalts zeigt sofort, dass ein Reichtum an Arbeiten und Gedanken aus verschiedenen Arbeitsausschüssen, in welche sich die SSF gliederte, nicht in eine endgültige Systematik geordnet werden konnte. Die gedankliche Struktur der «Grundlagen» ist komplex. In den Grundzügen wird ausgegangen von einer Analyse des Strategiebegriffes. Strategie gilt als Denkweise, welche sich heute nicht allein auf die militärische Auseinandersetzung beschränkt, sondern die Auseinandersetzungen internationaler Akteure überhaupt betrifft. Sie ist ein Teilbereich der Gesamtpolitik und dieser untergeordnet. Sie plant den Einsatz sämtlicher Kräfte für das Erreichen politischer Ziele, vor allem der Hauptziele, den Frieden zu erhalten und gleichzeitig die Freiheit für eigene und fremde Entfaltung zu bewahren. Wörtlich definiert die SSF «Strategie» als

«den umfassend konzipierten Einsatz aller Kräfte der Nation zur Verwirklichung der politischen Ziele des Staates gegenüber einer zum Machtgebrauch bereiten Umwelt» (S. 27).

Von hier aus gelangt man auf eine konzeptionelle Ebene, auf welcher einerseits ein strategischer Orientierungsrahmen (Konzeption im engeren Sinne) andererseits grundsätzliche Überlegungen zur Organisation der strategischen Mittel (der Gesamtverteidigung) und deren Führung vorliegen. Bei der Behandlung von Führung und strategischen Mitteln bieten die «Grundlagen» eine umfangreiche Auslegeordnung mit kritischem Abwägen, das vor der Nennung von Mängeln nicht zurückscheut. Der strategische Orientierungsrahmen, d. h. die strategische Konzeption, führt die Analyse des Strategiebegriffes sowie den darauf folgenden Einbezug der politischen Ziele, welche die Strategie bestimmen, fort. Er beschreibt mögliche Bedrohungen mit der Typologie Beaufres, beurteilt sie und leitet daraus Möglichkeiten der strategischen Gegensteue-

rung ab. Graphik 2 zeigt die gedankliche Struktur der «Grundlagen», augenscheinlich ein Geflecht mit einigen durchgehenden Gedankengängen.

Zusammenfassend verdanken wir der SSF ein strategisches Denken, das sich als untergeordneten Teilbereich der Politik versteht, sämtliche staatlichen und gesellschaftlichen Bereiche auf ihren Beitrag für den Frieden in Freiheit untersucht und – soweit verfassungsmässig möglich – auf dieses Ziel hin koordiniert.

7 Die Entwicklung 1969–1973

Der Arbeitsaufwand der SSF könnte anekdotisch an einer Antwort Karl Schmids auf einen Lobesbrief des Gst Chefs Vischer verdeutlicht werden. Vischer nannte Schmid «Vater der schweizerischen Strategie», worauf Schmid seine Arbeit ironisch als «ausseheliches Kind» bezeichnete ...[3]

Spätere schweizerische Gesamtkonzeptionen haben bekanntlich unüberschaubare Dimensionen (natürlich hat das auch materielle Gründe). **Der «Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) (Vom 27. Juni 1973) vermochte hingegen die Vorarbeit der SSF zu einem handbaren logisch geschlossenen Gebilde zu straffen.** Die viel einfachere Graphik 3 belegt den gedanklichen Fortschritt von 1969 zu 1973. Historisch belegt sie die Brauchbarkeit der Arbeit der SSF und gibt der kleinen Anekdote ihren tieferen Sinn. In ihren Grundzügen lag die schweizerische Strategie 1969 vor. Die Zeit 1969–1973 wird man deshalb als Entwicklung des strategischen Denkens verstehen können.

Mit der Arbeit für den Bericht von 1973 begann die eben geschaffene **Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV).** Der erste Vorentwurf der Konzeption mit den meisten entscheidenden Veränderungen entstand innerhalb von drei Wochen. Beteiligt waren der Direktor der ZGV, Hermann **Wanner,** Hermann **Stocker,** damals Oberst i Gst, und Gustav **Däniker,** welcher den Text verfasste. Danach folgten 8 weitere Entwürfe, welche die Zustimmung politischer und der Verwaltungsstellen zu erreichen hatten. **Ohne Ablehnungsanträge gelangte die endgültige Konzeption schliesslich durch die beiden Kammern der Bundesversammlung und erreichte «zustimmende Kenntnisnahme».**

Wenn man die Entwicklung 1969 bis 1973 beschreiben will, so wird eine Hauptfrage sein, was denn die Straffung zu einem logisch geschlossenen Gebilde bedeutet. Zunächst muss man auf die Notwendigkeit hinweisen, ein **politisch durchsetzbares und gleichzeitig wirksames Papier** zu schaffen. Von daher will und muss sich der «Bericht» von den «Grundlagen» unterscheiden. Das heisst in der Hauptsache, auf das weitläufige Reflektieren der «Grundlagen» zu verzichten: Der «Bericht» legt sich fest. Das geschieht allerdings äusserst behutsam. Mängel und heikle Themen sind gemieden, Kompromisse werden eingegangen und umstrittene Dinge finden sich geschickt in zustimmungsfähige Zusammenhänge eingebettet.

Pragmatische Absichten bilden aber nur Randbedingungen der konzeptionellen Straffung und erklären sie noch keineswegs. Darüber hinaus kann man nicht deutlich genug sagen, dass der «Bericht» kein Dogma sein will. Die strenge Schritt-für-Schritt-Logik ist als «geschlossenes System» kritisiert worden[4]. Aber zusammen mit den vom «Bericht» entworfenen grundsätzlichen Kategorien soll sie ein *Hilfsmittel* für strategische *Denkweise* sein. So formuliert der «Bericht» z. B. kein Feindbild. Und im letzten Kapitel gibt er sein logisches System sogar zugunsten von «sicherheitspolitischen Leitsätzen» auf.

Die konzeptionelle Straffung erstarrt nicht im Dogmatismus, sie bietet vielmehr maximale Rationalität. Der «Bericht» ist somit die konsequente Weiterentwicklung der «Grundlagen» zu gestraffter Rationalität. Deshalb gibt er ein **optimales Führungsmittel** ab. Zugleich gewährleistet er ein Höchstmass an **Orientierung.** Er dokumentiert die schweizerische Selbstbehauptung eindrücklich. International hat das eine sicherheitspolitisch stabilisierende Wirkung. Dem Schweizervolk bietet der «Bericht» sicherheitspolitische Orientierung und zugleich eine Grundlage, seine Kontrolle als Souverän über die Sicherheitspolitik zu bewahren.

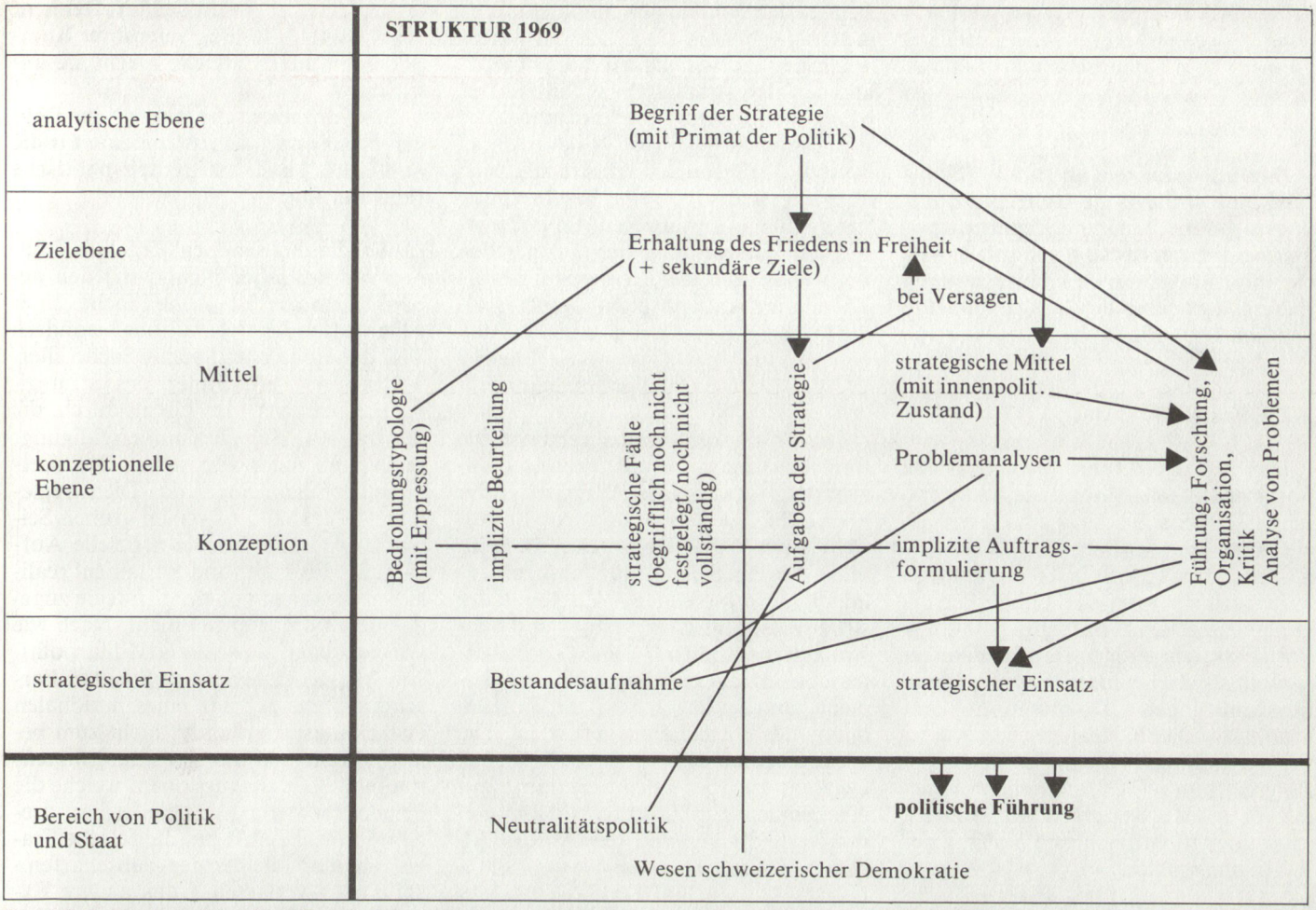
Die konzeptionelle Straffung erklärt sich auch aus der Weiterentwicklung verschiedener strategischer Gedanken von 1969, die erst so mit einer logischen Schritt-für-Schritt-Folge miteinander verbunden werden konnten. Konsequenter als die «Grundlagen» versteht der «Bericht» Strategie als Teilbereich der Politik, die er als friedliche freie demokratische Entfaltung der Kräfte national und international begreift. Der «Bericht» vermag so die **sicherheitspolitischen Ziele** vollständiger zu formulieren: Er weiss, dass sie aus nationalen, gesellschaftlichen und internationalen politischen Zielen abzuleiten sind.

Den umfassenderen Zielen entspricht ein neuer Begriff – den man 1972 von den Sozialdemokraten übernahm, aber leider nicht mehr definierte – für die Strategie: **«Sicherheitspolitik».** Er weist darauf hin, dass Strategie mehr ist als «Gesamtverteidigung». Strategie geht in zwei Richtungen. **Defensiv** abhaltend verhindert sie gewaltsame Angriffe. Vor allem das Kalkül der Dissuasion – sowie der Auftrag, einen Krieg unter Ausschliessung der Kapitulation zu führen – lässt einen potentiellen Friedensbrecher erkennen, dass ein Krieg keinen Sinn hat. **Aktiv** versucht die Strategie in internationalem Rahmen zu einem dauerhaften Frieden beizutragen. Diese aktive Friedenssicherung ist dringend notwendig, weil wir uns heute keinen Krieg mehr leisten können und weil Auseinandersetzungen sich nicht nur auf der militärischen Ebene abspielen.

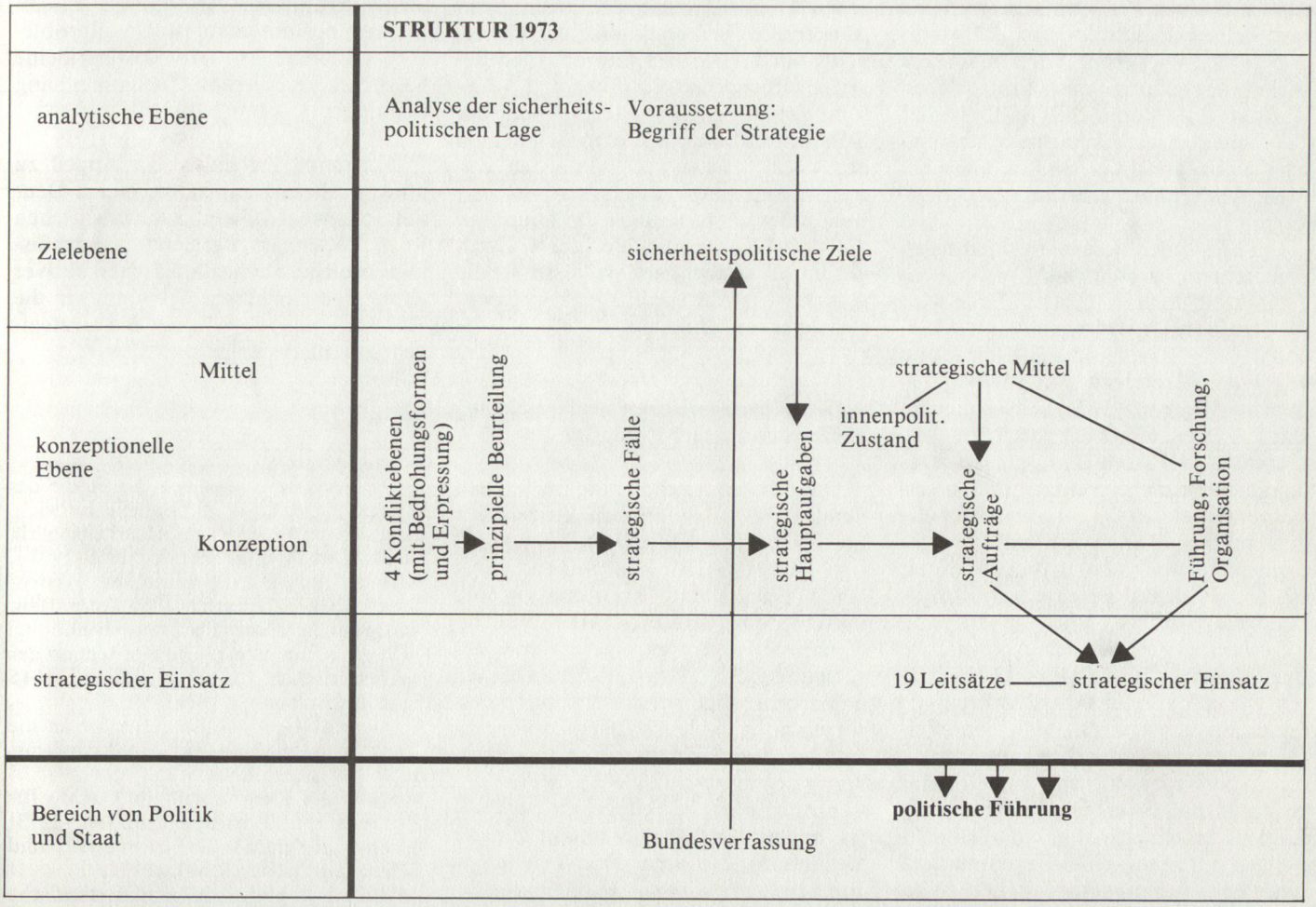
Das Bewusstsein um die Notwendigkeit aktiver Strategien zeigt sich auch bei der gegenüber 1969 **stärkeren Berücksichtigung aktiver Mittel.** Allerdings muss man hier sagen, dass 1973 die Bedeutung aktiver Teilstrategien noch zu wenig erkannt wurde. Beispielsweise steht die Aussenwirtschaftspolitik allzu sehr am Rande.

Beim **Bedrohungsbild** konnte man sich 1973 vom Bann der nuklearen Gefahr lösen. Das war eine Voraussetzung für die verstärkte Berücksichtigung aktiver Strategien. Militärisch wurden Überlegungen einer nuklearen Aufrüstung der Schweiz aufgegeben. Dafür ergab sich eine Verzerrung des Bedrohungsbildes durch die **Überschätzung der subversiven inneren Bedrohung** – ein Begriff, welchen der «Bericht» freilich klugerweise meidet. Entsprechend findet sich bei den strategischen Mitteln der Staatsschutz.

Gewaltige Fortschritte sind bei der konzeptionellen Logik und den Begrifflichkeiten zu verzeichnen. Die Bedrohungen können mit dem neuen Instrument der **«strategischen Fälle»** beurteilt werden. Die politische Führung erhält damit einen Schalthebel zur Auslösung vorbereiteter Reaktionen. Allerdings dürfte dieses Instrument verbesserungsfähig sein. Je nach strategischem Fall ergeben sich aus der Gegenüberstellung von Bedrohungen und sicherheitspolitischen Zielen die **«strategischen Hauptaufgaben».** Für deren Lösung stehen die «strategischen Mittel» zur Verfügung, und für jedes Mittel ist ein **«strategischer Auftrag»** formuliert. Zu bedauern sind fehlende Klärungen der Hauptbegriffe «Sicher-



Graphik 2. Struktur der «Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz» (14. November 1969).



Graphik 3. Struktur des «Berichts des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung). (Vom 27. Juni 1973)».

heitspolitik» und «Gesamtverteidigung», welche hätten verdeutlichen können, dass Sicherheitspolitik immer eine aktive Komponente aufweisen muss.

Zusammenfassend entstand 1969 bis 1973 eine strategische Konzeption mit hohem politischem und sicherheitspolitischem Orientierungspotential, welche die Notwendigkeit einer aktiven sicherheitspolitischen Komponente deutlich hervorhebt.

8 Die Entwicklung nach 1973

Die siebziger Jahre sahen grosse Fortschritte im Ausbau der strategischen Teilbereiche. 1971 erhielt der Zivilschutz seine Konzeption. 1975 wurde das Armee-Leitbild 80 formuliert. 1978 ordnete man die Landesversorgung neu. Damit sind nur punktuell Fortschritte in einigen Bereichen angesprochen, welche ihren Niederschlag in bundesrätlichen Dokumenten mit grundsätzlicheren strategischen Äusserungen gefunden haben. Solche Äusserungen finden sich ausserdem regelmässig in den Berichten des Bundesrates über Richtlinien und Vollzug der Regierungspolitik.

Ein entscheidender Einschnitt bildet das Erscheinen des «Zwischenberichts zur Sicherheitspolitik» am 3. Dezember 1979. Wiederum wird hier eine Weiterentwicklung des strategischen Denkens unternommen. Gewiss ist der «Zwischenbericht» keine neue strategische Konzeption, er nimmt aber bewusst Änderungen am «Bericht» vor.

Ein Zwischenbericht hat natürlich von seinem Wesen her Weissbuch-Charakter, doch in unserem Falle **wird die Struktur des Weissbuches als Alternative zur strategischen Konzeption angeboten.** Überlegungen dazu finden sich in Abschnitt 5 des «Zwischenberichts». Der «Zwischenbericht» versucht, sich der strengen Logik des strategischen Systems zu entziehen. So verzichtet er bei der Beschreibung der Bedrohungen auf das Schema der vier Konfliktebenen plus Erpressung, wie es im «Bericht» unter dem Einfluss Beaufres vorliegt, und spricht von «Elementen der sicherheitspolitischen Lage». Der konkreten – nicht abstrakten wie im «Bericht» – Beschreibung dieser Elemente, z. B. mit einem Vergleich der amerikanischen und sowjetischen Nuklearwaffenträger, gilt seine Hauptaufmerksamkeit. Die trotz aller Logik komplizierte Struktur des «Berichts» wird auf eine Gegenüberstellung von sicherheitspolitischer Lage, strategischen Hauptaufgaben und den strategischen Mitteln vereinfacht, wobei bei den Mitteln jeweils noch deren Aufträge genannt sind. Das Schwergewicht liegt auf der Darstellung des Zustandes der strategischen Mittel. Der «Zwischenbericht» konstatiert in einer grundsätzlich positiven Bilanz deren Ausbau; bei genauer Lektüre lässt sich aber sehr wohl auch eine Beschreibung derer Mängel herauslesen. So bedeutet bei der Darstellung der finanziellen Aufwendungen der Hinweis auf die Tabelle im Anhang nichts anderes als die kritische Bemerkung, dass die Ausgaben für die Gesamtverteidigung 1970–1979 real zurückgegangen sind.

Der «Zwischenbericht» versucht, die weniger stark in eine Konzeption eingebettete strategische Denkweise der «Grundlagen» neu zu beleben. Er versteht unter dieser Denkweise ein kritisches Abwägen der – möglichst zahlenmässig zu erfassenden – Zustände der sicherheitspolitischen Lage und der strategischen Mittel. Der «Zwischenbericht» ist ein bundesrätliches Dokument, und er hat zudem die Zustimmung des Parlaments gefunden. Die Weiterentwicklung des strategischen Denkens ist aber auch verknüpft mit den Namen der Zentralstelle für Gesamtverteidigung und des Autors Albert A. **Stahel.**

Eine Weiterentwicklung des strategischen Denkens zeigt sich auch beim stärker aktiven Verständnis der Sicherheitspolitik. Die Definitionen der Begriffe «Sicherheitspolitik» und «Gesamtverteidigung» – welche von der ZGV schon bald nach dem Erscheinen des «Berichts» präzisiert worden waren – tragen dazu zwar nicht viel bei, weil «Gesamtverteidigung» kaum an die aktive Komponente erinnert. Doch gilt im «Zwischenbericht» erstmals die Aussenwirtschaftspolitik als eigenes strategisches Mittel.

9 Diskrepanz zwischen strategischem Denken und seiner Rezeption

Das schweizerische strategische Denken ist jung, hat aber in kurzer Zeit praktisch brauchbare Resultate gezeitigt. Der beste Beleg für seinen Erfolg sind Ausbau und Koordination der verschiedenen strategischen Mittel. International gesehen erscheint das schweizerische strategische Denken ausserordentlich progressiv, ohne deswegen aber unglaubwürdig zu wirken, im Gegenteil. Fassen wir seine Hauptresultate zusammen:

– Strategie ist ein Teilbereich der Politik mit nationaler und internationaler Bedeutung. Sie dient dem Frieden in Freiheit.

– Sie umfasst eine aktive und eine defensive Komponente.

– Strategie ist umfassendes Denken. Die Vernachlässigung einer ihrer Komponenten oder Bereiche macht sie unwirksam.

– Das schweizerische strategische Denken bietet optimale Instrumente für die politische und sicherheitspolitische Orientierung.

Mit diesem schönen Ergebnis können wir uns aber nicht zufrieden geben. Strategie ist keine Sache einer Elite oder der Verwaltung, sondern Teil der Politik und somit Sache aller. Trotz der Verbreitung des strategischen Denkens vor allem durch die Zentralstelle für Gesamtverteidigung, kann man nicht von seiner Durchsetzung sprechen. Sogar das Dienstreglement 80 enthält auf seinen grünen Seiten alles andere als die offizielle Auffassung. Politiker und Parlament realisieren die ihnen von der Strategie zugedachten Kompetenzen nicht. Nach wie vor verstehen sie sich als Militärpolitiker. Mit der sicherheitspolitischen Forschung steht es trotz eines nationalen Forschungsprogrammes nicht zum besten, schon weil das Forschungspotential fehlt. Die Diskussionen, welche die Friedensbewegung eingeleitet hat, drehen sich viel zu oft um die falsche Frage, ob man die Armee «abschaffen» solle oder verlassen – das andere Extrem – das Thema der sicherheitspolitischen Probleme. Als «heisse Eisen» werden bei uns zumeist Detailprobleme militärischer Art sowie kleine Skandale in diesem Zusammenhang diskutiert.

Notwendig ist daher ein Appell zu strategischem Denken, zu einem Denken, das weder die militärstrategischen noch diejenigen Bereiche vernachlässigt, welche nichtmilitärischer aktiver Strategien bedürfen. Wenden wir die Resultate des schweizerischen strategischen Denkens an!

Anmerkungen

Der Aufsatz basiert auf der Studie des Verfassers: «Die konzeptionelle Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik in der Zeit ihrer Entstehung 1969–1973», Kleine Studien zur politischen Wissenschaft, 201–202, Zürich 1981 (vergriffen, wird vom SAMS neu herausgegeben).

[1] Vgl. Alfred Ernst: Die Konzeption der schweizerischen Landesverteidigung 1815 bis 1966, Frauenfeld 1971.

[2] General Henri Guisan: Bericht an die Bundesversammlung über den Aktivdienst 1939–1945, Bern 1946, S. 15.

[3] Nachlass Karl Schmid im Archiv für Zeitgeschichte, Korrespondenz 1967–1973. Vischer an Schmid, 27. Februar 1972 und Schmid an Vischer, 3. März 1972.

[4] Albert A. Stahel: «Das schweizerische Konzept», in: Schweizer Monatshefte 60, 1980, 13–20, speziell 19 f. ■